

(Re)pensando as políticas públicas para as mulheres em situação de violência doméstica ou familiar no município de Araçatuba, Brasil

(Re)thinking public policies for women in situations of domestic or family violence in the city of Araçatuba, Brazil

(Re)pensar políticas públicas para mujeres en situaciones de violencia doméstica o familiar en la ciudad de Araçatuba, Brasil

Angelo de Camargo **DALBEN**¹

Rubens **BEÇAK**²

¹Especialista em Direitos Humanos e Acesso à Justiça pela Fundação Getúlio Vargas – FGV,

Defensor Público da Unidade de Araçatuba, área da Infância e Juventude, Coordenador Regional da Defensoria Pública, 16015-095 Araçatuba-SP, Brasil

²Mestre e Doutor em Direito Constitucional e Livre-docente em Teoria Geral do Estado pela Universidade de São Paulo-USP, Especialista em Gestão Pública pela UFSCAR. Professor Associado da Universidade de São Paulo-USP na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto 14040-906 Ribeirão Preto-SP, Brasil

Resumo

Este estudo apresenta como se encontra estruturada a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres no Município de Araçatuba. Para tanto, retoma o processo de consolidação internacional dos direitos humanos das mulheres ao longo da segunda metade do século XX e o caso de litigância estratégica perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em que houve o reconhecimento da responsabilidade do Brasil pela violação de direitos de Maria da Penha Fernandes. Com isso demonstra como surgiu a Lei 11.340/06 e todas as políticas governamentais posteriores, especialmente a de combate à violência, expondo os desafios para sua integral implementação.

Descritores: Direitos Humanos; Política Pública; Violência contra a Mulher.

Abstract

This paper presents how a network to confront violence against women in Araçatuba is structured. To this end, resume the process of international consolidation of women's human rights in the second half of the twentieth century and the case of strategic litigation before the Inter-American Commission on Human Rights (IACHR), in which Brazil's responsibility for the violation of Maria da Penha Fernandes' rights was acknowledged. This demonstrates how Law n. 11.340/06 and all subsequent policies emerged, especially the struggle against violence, exposing the challenges for their full implementation.

Descriptors: Human Rights; Public Police; Violence Against Women.

Resumen

Este estudio presenta cómo se estructura la red para enfrentar la violencia contra las mujeres en la ciudad de Araçatuba. Con este fin, reanuda el proceso de consolidación internacional de los derechos humanos de las mujeres durante la segunda mitad del siglo XX y el caso de litigio estratégico ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el que se reconoció la responsabilidad de Brasil por la violación de derechos de Maria da Penha Fernandes. Esto demuestra cómo surgió la Ley 11.340/06 y todas las políticas gubernamentales posteriores, especialmente la de combatir la violencia, exponiendo los desafíos a su plena implementación.

Descriptorios: Derechos Humanos; Política Pública; Violencia contra la Mujer.

INTRODUÇÃO

Segundo dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública do ano de 2018, em 2017 ocorreram no país 221.238 registros de violência doméstica na modalidade lesão corporal dolosa, o que representa 606 casos por dia, número expressivo que se soma a 4.539 mulheres vítimas de homicídio, outras 1.133 de feminicídio e 60.018 vítimas do delito de estupro. Apresentando um recorte por raça, o Atlas da Violência do ano de 2018 registrou que em dez anos, de 2006 a 2016, a taxa de homicídios de mulheres negras aumentou 15,4%, ao passo que a de mulheres não negras caiu 8%, o que aponta no sentido de que entre as mulheres, as negras estão em um grupo de maior risco.

A partir dessas informações iniciais, que apresentam dados alarmantes sobre a violência contra a mulher, o presente trabalho buscará estudar as políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no Município de Araçatuba. Para tanto, a discussão terá início com a afirmação histórica dos direitos humanos, especialmente no século XX, período em que progressivamente também ocorre a afirmação dos direitos das mulheres no cenário internacional, havendo como marcos a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW - sigla em inglês), ano de 1979, e a Convenção Interamericana para Prevenir,

Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, do ano de 1994.

Da construção internacional de direitos a partir de uma conjunção de fatores, o artigo passará ao paradigmático caso de litigância internacional (Maria da Penha Fernandes vs. Brasil), observando a posterior edição da Lei 11.340/2006, norma específica para o combate da violência contra a mulher, bem como diversas outras normas editadas nos anos seguintes. Pretenderá entender, ainda, as diretrizes criadas pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, órgão do Governo Federal, para o enfrentamento da violência contra a mulher, bem como quais os serviços especializados e não especializados foram pensados na tipificação federal, indicando, por fim, os serviços existentes no Município de Araçatuba e as possibilidades de fortalecimento da rede de atendimento.

UM BREVE OLHAR SOBRE A CONSOLIDAÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS HUMANOS

A consolidação internacional e interna dos mais variados direitos das mulheres tem como antecedente a própria afirmação dos direitos humanos no plano global. Sobre o conceito dos direitos humanos, embora a expressão pareça carregar em si todo o significado necessário à correta compreensão, a questão não se mostra tão simples. É possível a adoção de uma conceituação estática, como o fez André de Carvalho Ramos, citando Konrad Hesse,

para quem direitos humanos são um “conjunto mínimo de direitos necessário para assegurar uma vida do ser humano baseada na liberdade, igualdade e na dignidade”. Os direitos humanos, portanto, garantiriam uma “vida digna, na qual o indivíduo possui condições adequadas de existência, participando ativamente da vida de sua comunidade” (RAMOS, 2015, p. 38-39).

De outro lado, é possível buscar compreender toda a extensão de significado analisando-se o contexto histórico de surgimento dos direitos humanos. E, mesmo historicamente, o estudo poderia ser iniciado a partir de vários momentos¹. Se a história é repleta de momentos paradigmáticos, os fatos ocorridos ao longo da II Guerra Mundial estão entre aqueles mais conhecidos. As barbáries cometidas pela Alemanha nazista (1933-1945) causaram indignação no mundo, sendo um momento de ruptura², como conceituou Hannah Arendt³, a partir do qual se iniciou uma nova ordem. Como marco legal, é proclamada a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, enunciando em seu artigo 1º que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. (...)” e “Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade” (art. 15, item 1)⁴.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é fruto de uma Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, organismo internacional criado no momento seguinte ao término da II Guerra e durante a Conferência de São Francisco (abril a junho de 1945), levando à edição

da Carta da ONU⁵. Nesse documento está previsto que as Nações Unidas, com o objetivo de criar condições de estabilidade e bem-estar entre as Nações, deverá favorecer “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (art. 55, “c”, Carta da ONU). E a responsabilidade pela proteção dos direitos humanos foi conferida ao Conselho Econômico e Social, órgão vinculado à Assembleia Geral, que, para tanto, poderá criar Comissões⁶ (artigos 62, parágrafo 2º, e 68).

A importância de menção à Carta da ONU, que funda as Nações Unidas, bem como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, está na proporção global que a questão dos direitos humanos tomou, isto é, tratam-se de marcos normativos que abrirão caminho para que o tema direitos humanos passe a estar no centro dos debates, como os diversos e posteriores tratados específicos comprovarão, inclusive, com o desenvolvimento de instâncias internacionais de controle. A ruptura permitiu que se criasse um arcabouço legal até então inexistente. Hannah Arendt, nesse sentido, vai afirmar que não é verdade que os indivíduos nascem iguais em dignidades e direitos, ao contrário, esse é um dado construído coletivamente pela comunidade política (LAFER, 1988, p. 150). O momento histórico referido, portanto, é de singular importância para a análise dos direitos humanos⁷.

O que se viu posteriormente foi o florescimento dos direitos humanos, sendo interpretado “por teóricos e militantes da causa como verdadeira revolução, que teria trazido o indivíduo ao primeiro plano do direito internacional e o cidadão a um domínio antes reservado exclusivamente aos Estados” (ALVES, 2015, p. 20). Em meio a esse cenário foram editados o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966,

¹ Nesse sentido, Celso Lafer inicia análise sobre a origem e desenvolvimento dos direitos humanos a partir da Bíblia, com as histórias sobre a origem da humanidade, como está escrito no livro do Gênesis, passando em seguida à vertente grega, com o estoicismo. Afirma que “o cristianismo retoma e aprofunda o ensinamento judaico e grego, procurando aclimatar no mundo, através da evangelização, a idéia de que cada pessoa humana tem um valor absoluto no plano espiritual, pois Jesus chamou a todos para a salvação. Neste chamamento não ‘há distinção entre judeu e grego’ (são Paulo, *Epístola aos Romanos*, 10, 12), pois ‘não há judeu, nem grego, não há escravo nem livre, não há homem nem mulher, pois todos vós sois um só em Cristo Jesus’ (são Paulo, *Epístola aos Gálatas*, 3, 28). Neste sentido, o ensinamento cristão é um dos elementos formadores da mentalidade que tornou possível o tema dos direitos humanos” (LAFER, 1988, p. 118-119).

² De acordo com André de Carvalho Ramos, “Os números dessa ruptura dos direitos humanos são significativos: foram enviados aproximadamente 18 milhões de indivíduos a campos de concentração, gerando a morte de 11 milhões deles, sendo 6 milhões de judeus, além de inimigos políticos do regime, comunistas, homossexuais, pessoas com deficiência, ciganos e outros considerados descartáveis pela máquina de ódio nazista” (RAMOS, 2015, p. 65).

³ “Uma das notas típicas do pensamento de Hannah Arendt é a percepção e a reflexão sobre o fenômeno da ruptura. Para ela, a ruptura traduz-se num hiato entre o passado e o futuro, gerado pelo esfacelamento dos padrões e das categorias que compõem o repertório da tradição ocidental. Tal hiato gera contínuas perplexidades no presente na medida em que a tradição do pensamento não fornece regras para a ação futura e conceitos para o entendimento dos acontecimentos passados. Daí um dos aspectos da crise contemporânea que se caracteriza pela dificuldade de discernir, no contexto dos problemas do mundo, até mesmo as classes de perguntas que devem ser formuladas” (LAFER, 1988, p. 80).

⁴ Na linha do que expõe Hannah Arendt, o direito a ter uma nacionalidade é o “direito a ter direitos”. Como pontua Celso Lafer, “Isto significa pertencer, pelo vínculo da cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e viver numa estrutura onde se é julgado por ações e opiniões, por obra do princípio da legalidade. A experiência totalitária é, portanto, comprobatória, no plano empírico, da relevância da cidadania e da liberdade pública enquanto condição de possibilidade, no plano jusfilosófico de asserção da igualdade, uma vez que a sua carência fez com que surtissem milhões de pessoas que haviam perdido seus direitos e que não puderam recuperá-los devido à situação política no mundo, que tornou supérfluos os expulsos da trindade Estado-Povo-Território” (LAFER, 1988, p. 154).

⁵ Conforme consta no sítio das Nações Unidas no Brasil: “A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. No dia 26 de junho, último dia da Conferência, foi assinada pelos 50 países a Carta, com a Polônia – também um membro original da ONU – a assinando dois meses depois. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários. O 24 de outubro é comemorado em todo o mundo, por este motivo, como o Dia das Nações Unidas”. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/>. Acesso em: 19 nov. 2018.

⁶ A Comissão de Direitos Humanos fez sua primeira reunião em 1947, sendo extinta em 2006 para, em seu lugar, ser instituído o Conselho de Direitos Humanos (RAMOS, 2015, p. 62).

⁷ Previamente a mencionado momento histórico, algumas questões são dignas de nota, pois antecedentes do fenômeno de internacionalização dos direitos humanos, sendo elas: a) criação e desenvolvimento de um direito humanitário no século XIX. São as regras que disciplinarão o tratamento, na guerra, a combatentes e civis. Nesse momento histórico é criada a Cruz Vermelha; b) criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com a normatização mínima das condições de trabalho pelo mundo; c) No âmbito da Sociedade das Nações, a proteção das minorias, decorrente do fim dos grandes impérios (Austro-Húngaro, Russo e Otomano), conforme lições de Celso Lafer, prefácio ao livro *Os Direitos Humanos como Tema Global*, de José Augusto Lindgren Alves, p. XXXVI e XXXVII.

complementando a Declaração Universal⁸, especialmente com a previsão de mecanismos de supervisão e controle, como o Comitê de Direitos Humanos, fruto do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, que passa a poder analisar comunicações advindas de indivíduos⁹. No plano global, ainda, assistiu-se à edição de diversos tratados sobre direitos específicos, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial no ano de 1969, entre outros¹⁰.

A CONSOLIDAÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS DAS MULHERES

É em meio a esse processo internacional de especificação dos direitos humanos ocorrido a partir da segunda metade do século XX, com a edição de tratados para cuidar dos direitos das crianças, grupos étnicos minoritários, entre outros, que o tema dos direitos das mulheres vem à tona. O ano de 1975 foi eleito como o Ano Internacional da Mulher, tendo sido realizada no México a I Conferência Mundial sobre os direitos das mulheres, ocasião em que foi aprovado plano de ação cujas orientações gravitavam em torno dos eixos igualdade de gêneros e eliminação da discriminação¹¹. Esses, sem dúvida, foram os antecedentes que levaram as Nações Unidas a aprovar, no ano de 1979, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)¹², não sem ressalvas por muitos Estados signatários¹³ e, inclusive, acusações de que o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher era movido por intolerância religiosa e desrespeito a tradições culturais, especialmente em relação ao conceito e funcionamento da instituição familiar (PIOVESAN, 2012, p. 268).

A Convenção estabelece que os signatários devem adotar medidas para que a discriminação contra as mulheres seja superada, isso na vida política e pública (art. 7º), no âmbito da educação (art. 10), do emprego (art. 11), no acesso a cuidados médicos (art.

12), na vida econômica e social (art. 13), no âmbito rural (art. 14), nos assuntos relativos ao casamento e relações familiares (art. 16), entre outras questões, cabendo aos Estados, ainda, a adoção de medidas apropriadas visando:

Modificar os padrões sócio-culturais de conduta de homens e mulheres, com vistas a alcançar a eliminação dos preconceitos e práticas consuetudinárias e de qualquer outra índole que estejam baseados na ideia da inferioridade ou superioridade de qualquer dos sexos ou em funções estereotipadas de homens e mulheres.

A norma internacional, nesse sentido, objetiva que os Estados adotem medidas para frear a discriminação contra as mulheres em diversas searas, admitindo, inclusive, acelerar o processo de igualização por meio de discriminação positiva (art. 4º) (ALVES, 2015, p. 56). Não cuidou, por outro lado, da temática referente à violência doméstica e familiar¹⁴.

A Convenção de 1979 não foi a primeira norma internacional a tratar do tema mulher. Importante considerar que a questão foi certamente impulsionada pela Carta das Nações Unidas e a menção em seu preâmbulo sobre a igualdade entre homens e mulheres, secundada pela Declaração Universal, que assim também o fez em seu quinto considerando. Mas igualdade entre homens e mulheres no gozo dos direitos civis e políticos, de modo amplo, só veio a ser formalmente estabelecido pelo Pacto Internacional em 1966 (art. 3º), avançando-se para o Pacto sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, do mesmo ano, o qual dispôs, além da igualdade (também art. 3), que “as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles por trabalho igual” (art. 7º). As importantes previsões, embora esparsas, não se comparam à paradigmática Convenção de 1979, diploma com trinta artigos inteiramente dedicado às mulheres.

O avanço da legislação internacional não teria seu termo em 1979. No ano de 1993, o mundo assistiu à segunda Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, realizada de 14 a 25 de junho em Viena, que, pelo número de representantes de Estados e da sociedade civil, “conferiu abrangência inédita aos direitos humanos, ao reafirmar, por consenso, sua universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento. (...)”¹⁵. Por ocasião da Conferência foram editados a Declaração de Viena e o Programa de Ação, o qual cuidou do tema direitos das mulheres entre os parágrafos 36 ao 44. Entre outras questões, no Programa houve recomendação

⁸ Em conjunto com a Declaração Universal, formam o que a doutrina especializada passou a denominar de Carta Internacional de Direitos Humanos (“International Bill of Human Rights”), conforme refere Carlos Weis (2006, p. 81).

⁹ Cf. WEIS, 2006, p. 93-104.

¹⁰ No plano global, para consultar os tratados existentes: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹¹ Para mais informações, consultar: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹² Lembra Cynthia Soares Carneiro, no artigo **Direitos Humanos e Direito Internacional das Mulheres: a luta feminista contra a discriminação e a violência de gênero**, que: “No entanto, o texto não foi o primeiro a tratar de forma específica, no âmbito da ONU, sobre os direitos das mulheres, pois a Convenção da Mulher, também conhecida como CEDAW, sigla de seu nome em inglês, foi antecedida pela *Convenção sobre Direitos Políticos das Mulheres*, de 1952, pela *Convenção de Nacionalidade de Mulheres Casadas*, de 1957, e pela *Convenção sobre Casamento por Consenso, Idade Mínima para Casamento e Registro de Casamentos*, de 1962” (SEVERI, Relatório NAJURP: Direitos Humanos das Mulheres, 2017, p. 14).

¹³ O Brasil apresentou ressalvas ao artigo 15, §4º, e ao art. 16, §1º (a), (c), (g) e (h). Flávia Piovesan, a respeito, afirma que “o artigo 15 assegura a homens e mulheres o direito de, livremente, escolher seu domicílio e residência. Já o art. 16 estabelece a igualdade de direitos entre homens e mulheres no casamento e nas relações familiares. Tais reservas foram formuladas em virtude do Código Civil de 1916, então vigente, que consagrava a família patriarcal. Em 20 de dezembro de 1994, o Governo brasileiro notificou o Secretário-Geral das Nações Unidas acerca da eliminação das aludidas reservas” (PIOVESAN, 2012, p. 268, nota de rodapé n. 79).

¹⁴ Será por meio da Recomendação Geral n. 19 do Comitê (adotada na 17ª Sessão, em 1992) que restará consolidado que a violência contra a mulher é uma forma de discriminação e, logo, uma violação à Convenção.

¹⁵ Celso Lafer, prefácio ao livro **Os Direitos Humanos como Tema Global**, de José Augusto Lindgren Alves, p. XLV.

para que a Assembleia Geral da ONU adotasse uma Declaração sobre a Violência contra a Mulher (levada a efeito em 20 de dezembro de 1993, pela Resolução 48/104), assim como o estabelecimento de um relator temático pela Comissão de Direitos Humanos (mecanismo efetivado na 50ª Sessão da CDH, em 1994) (ALVES, 2015, p. 130-131)¹⁶.

No plano da Organização dos Estados Americanos (OEA), no ano de 1994, foi adotada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, tendo sido celebrada no Brasil, em Belém, Estado do Pará, sendo por isso conhecida como Convenção de Belém do Pará. Para Flávia Piovesan, é o primeiro tratado de direitos humanos “a reconhecer, de forma enfática, a violência contra a mulher como um fenômeno generalizado, que alcança, sem distinção de raça, classe, religião, idade ou qualquer outra condição, um elevado número de mulheres” (PIOVESAN, 2009, p. 215). Com vinte e cinco artigos, a Convenção enuncia no artigo 1º que violência contra a mulher é toda conduta praticada a partir do gênero, que gere morte ou sofrimento físico, sexual ou psicológico, no âmbito público ou privado, e no artigo 4º prevê um amplo rol de direitos, ao passo que no artigo 7º figuram os deveres dos Estados. Entre os mecanismos de controle, especial atenção merece a previsão do direito de petição, individual ou coletiva, à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

DIREITOS DAS MULHERES NO PLANO NACIONAL E LOCAL

- *A decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Caso Maria da Penha Fernandes e a edição da Lei 11.340/06*

O caso protagonizado (na condição de vítima) por Maria da Penha Fernandes poderia ter sido mais um entre os vários que cotidianamente ocorrem nos lares da sociedade brasileira. Foi vítima de duas tentativas de homicídios praticadas por seu companheiro, violência que acabou por deixá-la paraplégica aos trinta e oito anos. Mesmo condenado, após quinze anos o autor das agressões aguardava em liberdade o julgamento dos recursos¹⁷. Diante desse cenário, no ano de 1998, foi apresentada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) uma petição pelo CEJIL-Brasil (Centro para a Justiça e o Direito Internacional) e CLADEM-Brasil (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher), sustentando que o Estado brasileiro violou normas internacionais de proteção

de direitos, especialmente por omissão em providenciar a responsabilização do agressor (PIOVESAN, 2009, p. 227). Essa representação, a proporção e seu desfecho, parecem ter sido elementos impeditivos a que o caso pudesse ter final comum a tantos outros.

No ano de 2001, a CIDH reconheceu a responsabilidade do Brasil por negligência e omissão em relação à violência de gênero praticada no contexto doméstico. Recomendou, em síntese: (1) a rápida conclusão do processo penal contra o agressor; (2) a realização de uma investigação para determinar as responsabilidades pelas irregularidades e atrasos na tramitação do processo penal; (3) assegurar reparação à vítima pelos danos experimentados; (4) prosseguir com o processo de reforma que evite a tolerância estatal com a violência doméstica contra a mulher; entre diversas outras medidas de especial importância, como a recomendação pelo aumento do número de Delegacias especializadas na defesa dos direitos das mulheres¹⁸.

Nesse contexto é que veio a ser promulgada a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher), batizada de Lei Maria da Penha pela importância e repercussão do caso de violência contra a mulher submetido à apreciação de um organismo internacional, com recomendação ao Estado violador. Por essa razão, é comum associar o litígio internacional à edição da legislação específica, em uma simplificação do processo que levou a esse marco normativo. Nesse sentido, é preciso estar atento para o fato de que a edição da Lei parece não ter decorrido de um único fator, mas de muitos outros, articulados inicialmente pelos movimentos feministas na década de 1920 e que se seguiram ao longo dos anos. Sobre o discurso comumente encontrado de que o caso Maria da Penha Fernandes protagonizou, sozinho, toda a movimentação política em torno da promulgação da Lei, Fabiana Cristina Severi esclarece que (SEVERI, 2017, p. 90-91):

A Lei Maria da Penha, ao ser constantemente reproduzida de forma como apresentamos acima, tende a mitificar os processos políticos e sociais que a engendraram, os agentes envolvidos em tais processos e os sujeitos destinatários da lei.

(...)

Assim, tomarei como ponto de partida o entendimento, compartilhado por autoras como Leila Linhares Barsted (2011), de que a aprovação da Lei Maria da Penha é resultado de uma litigância estratégica feminista, ou de *advocacy* de movimentos de mulheres brasileiros e latino-americanos, voltada para a institucionalização do papel do Estado brasileiro no enfrentamento da violência contra a mulher e no reconhecimento de seus direitos humanos, sobretudo, o direito a uma vida livre de violência.

¹⁶ Em meio a esse cenário alvissareiro, no ano de 1995 foi realizada na China a IV Conferência sobre os Direitos das Mulheres, com o tema central “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”. Para mais informações: <http://www.onumulheres.org.br/planeta5050-2030/conferencias/>. Acesso em: 19 nov. 2018.

¹⁷ Para mais informações sobre a biografia de Maria da Penha Fernandes, acessar o sítio do Instituto que leva seu nome, o qual está disponível em: <http://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html>. Acesso em: 27 nov. 2018.

¹⁸ OEA. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Informe 54/01. Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes v. Brasil, julgado em 16 abril 2001, parágrafo 61.

Nesse percurso histórico que antecedeu a edição da Lei 11.340/06, importante destacar que nos anos 1980, em razão de influência de organismos internacionais e da redemocratização do Estado brasileiro, são criadas diversas ONGs, que passam a ter maior poder perante as instâncias estatais. Com a sociedade civil organizada pleiteando direitos, acaba por ser criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) no ano de 1985, responsável pouco depois por lançar a Campanha Mulher e Constituinte, que resultou na Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes no ano de 1987, utilizada para articulação política das mulheres no processo de edição do texto normativo constitucional que viria a ser editado. Entre as diversas conquistas, houve aprovação do parágrafo oitavo do artigo 226, que cuidou da questão da violência nas relações familiares, mesmo que de forma breve (SEVERI, 2017, p. 107-111).

A mobilização em torno desse tema prosseguiu nos anos seguintes. Na década de 1990, a Lei n. 9.099/95 criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e o conceito de delito de menor potencial ofensivo, acabando por abranger boa parte dos crimes cometidos contra as mulheres, gerando, com institutos como o da transação penal, a sensação de ausência de responsabilização do agressor. Impulsionado por esse e outros fatores, o movimento feminista lançou a Campanha pela edição de uma Lei específica para enfrentamento à violência contra a mulher, a qual ganhou importantes contornos no ano de 1998, quando CEJIL-Brasil e CLADEM-Brasil enviaram o caso da Maria da Penha à CIDH, e no ano de 2001, quando referido órgão internacional reconheceu a responsabilidade do Estado brasileiro e determinou a adoção de diversas providências (SEVERI, 2017, p. 114-118).

Para a edição da Lei específica, ainda houve como marcos históricos a recomendação do Comitê CEDAW, no ano de 2003, e a criação, no mesmo ano, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, responsável por coordenar os trabalhos para a edição de legislação sobre o tema, tendo ela convidado para participar do processo o Consórcio de ONGs feministas, instituído no ano de 2002 justamente para refletir sobre a questão. O resultado, como já se mencionou, foi a promulgação da Lei 11.340/06, legislação multidisciplinar que não trata unicamente da repressão ao agressor, mas da instituição de mecanismos que permitam um cuidado integral à mulher em situação de violência, bem como que promovam alteração nos padrões socioculturais que a colocam em uma situação de desvantagem em relação ao homem (SEVERI, 2017, p. 118-119).

A legislação específica de enfrentamento à violência de gênero ainda passou por ampliação nos

anos seguintes a 2006, sendo importante mencionar: *Lei n. 10.778/2003*, que dispõe que os serviços de saúde, públicos ou privados, são obrigados a notificar todos os casos de violência doméstica; *Lei n. 13.104/2015*, que criou o feminicídio; *Lei n. 13.427/2017*, que estabelece o atendimento personalizado no sistema único de saúde; *Lei n. 13.505/2017*, que disciplina o atendimento policial e pericial especializado; *Lei n. 13.641/2018*, que criou tipo penal específico para a hipótese de descumprimento de medida protetiva; *Lei n. 13.715/2018*, que dispõe sobre a perda do poder familiar nos casos de delitos que envolvam violência doméstica ou familiar; *Lei n. 13.718/2018*, que promove alterações nos crimes contra a dignidade sexual; e *Lei n. 13.721/2018*, que determina a prioridade na realização de exame de corpo de delito.

○ *A organização do serviço de enfrentamento à violência contra a mulher no Município de Araçatuba, Estado de São Paulo*

No breve histórico apresentado no tópico anterior, foi mencionado que no ano de 2003 houve a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, inicialmente com status de Ministério e, atualmente, no ano de 2018, administrativamente vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos. É a partir da instituição dessa Secretaria que as políticas públicas para as mulheres passaram a ser organizadas e a contar com a destinação de verba federal para implementação. Por meio dela, ainda, foram realizadas duas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, a primeira no ano de 2004¹⁹ e a segunda em 2007²⁰, as quais resultaram em dois Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres²¹. Em meio a esse fervilhar de normativas, em 2007, foi lançado o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e respectivo Pacto, consolidando a previsão de uma rede articulada de atendimento à mulher em situação de violência.

De acordo com publicação da Secretaria, denominada Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011, p. 10):

A atuação governamental, portanto, deixa de constituir apenas o apoio a serviços emergenciais e a campanhas isoladas, avançando para uma atuação mais ampla que contempla – além do apoio a serviços especializados – as seguintes ações: a capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões de atendimento; o aperfeiçoamento da legislação; o incentivo à constituição de redes de serviços; o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e a ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de Segurança Pública.

¹⁹ Os anais da Conferência podem ser consultados em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/anais.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

²⁰ Informações detalhadas podem ser obtidas em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/ii-conferencia-nacional-de-politicas-para-as-mulheres>. Acesso em: 28 nov. 2018.

²¹ Os planos podem ser acessados em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Dentro dessa perspectiva de criação e apoio a serviços especializados, a rede de enfrentamento à violência contra a mulher, que se constitui pela união de esforços de entidades governamentais, não governamentais e do setor privado, no intuito de desenvolver estratégias e políticas públicas para o combate à violência de gênero, é integrada por: Centros de Atendimento à Mulher em situação de violência; Casas Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório (Casas-de-Passagem); Delegacias de Atendimento à Mulher; Núcleos Especializados nas Defensorias Públicas; Promotorias Especializadas, Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Central de Atendimento à Mulher – Disque 180; Ouvidoria da Mulher; entre outros. A rede também é composta por serviços não especializados, podendo-se mencionar: hospitais gerais; programa de saúde da família; Polícia Militar; Centros de Referência de Assistência Social (CRAS e CREAS, modalidade especializada) (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2011, p. 15-16).

Como visto, há diversos órgãos previstos na tipificação elaborada pelo Governo Federal. A implantação de alguns deles, inclusive, não depende do Poder Executivo, como na hipótese dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher. Mas isso é próprio da rede, que demanda ação de vários atores. No Município de Araçatuba, tem-se conhecimento de que o Poder Público implantou o Centro de Referência da Mulher²², órgão especializado que conta com atendimento psicológico e assistencial à mulher em situação de violência, não havendo Casa Abrigo ou Centro de Acolhimento Provisório²³. Nas outras esferas de governo, entre os serviços previstos, há a Delegacia de Defesa da Mulher e, recentemente, o Centro de Referência passou a contar com a atuação da Defensoria Pública Estadual, que designou defensores para atuarem em favor da mulher.

A Defensoria Pública, instituição autônoma e permanente, tem a função de prestar “a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”, conforme previsto no artigo 134 da Constituição Federal. Se a Constituição firma as linhas mestras de atuação da Instituição, a Lei Complementar Federal n. 80/94 esmiuçou suas

funções no artigo 4^o²⁴. Entre as diversas atribuições legais, coube à Defensoria a defesa da mulher vítima de violência doméstica e familiar²⁵. Em âmbito local, essa Instituição passa a efetivamente desempenhar essa função a partir de Convênio celebrado com o Município de Araçatuba no dia 22 de janeiro de 2.018²⁶, iniciando-se a atuação no mês de março do mesmo ano²⁷.

O objetivo é levar a assistência jurídica integral e gratuita para dentro do Centro de Referência da Mulher (CRM), concentrando-se, em um único local, os serviços prestados às mulheres. Em razão do início dessa atuação, no dia 9 de março de 2018 foi realizado Seminário com o título: “Direitos das Mulheres: possibilidades para superar o ciclo da violência doméstica”, com o objetivo de promover debate teórico. Já o período vespertino foi marcado por uma Oficina, cujo objetivo era pensar a rede de atendimento à mulher vítima de violência. Juntos, os eventos foram combustíveis para que atores locais (servidores de órgãos públicos e sociedade civil)²⁸ passassem a se reunir periodicamente com o objetivo de pensar o fortalecimento da rede atendimento à mulher em situação de violência.

Embora não se tenha conhecimento de pesquisas empíricas a respeito, o que aparenta faltar no Município é, primeiro, a efetiva organização dos serviços existentes, pois trabalham de forma compartimentada, setORIZADA, o que prejudica uma visão macro sobre o problema em análise. Em um segundo momento, a existência de estudos sobre a melhor forma de implantação dos serviços especializados previstos na tipificação federal, como a Casa Abrigo. E, por fim, a adoção de outras medidas, como estabelecimento de convênios para recolocação da mulher no mercado de trabalho, criação de serviço para atendimento daquele que pratica a violência a fim de que compreenda seu

²² Inaugurado em 24 de maio de 2010, o Centro de Referência da Mulher de Araçatuba leva o nome *Josmary Aparecida Carranza*, assistente social assassinada pelo marido em 1986. Disponível em: <https://aracatuba.sp.gov.br/centro-de-referencia-da-mulher-comemora-sete-anos-de-inauguracao/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²³ No entanto, há convênio com um hotel local que recebe as mulheres quando há situação emergencial. Isso ocorre de modo provisório, geralmente apenas para que a mulher possa passar a noite ou final de semana. Após, busca-se inserir a vítima na casa de familiares, preferencialmente em outro Município. Essa intervenção é feita a partir da experiência prática do autor deste artigo, visto que não foi encontrada norma municipal regulamentadora da questão.

²⁴ No plano estadual, temos a LC n. 988/2006. A função institucional de defesa da mulher vítima de violência pode ser depreendida do contido no artigo 5º, inciso VI, “I”, a seguir transcrito:

Artigo 5º - São atribuições institucionais da Defensoria Pública do Estado, dentre outras:

VI - promover:

i) a tutela dos direitos das pessoas necessitadas, vítimas de qualquer forma de opressão ou violência;

²⁵ Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras:

(...)

XI – exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado;

²⁶ Algumas informações podem ser obtidas em no sítio do Município na Internet, no seguinte endereço: <https://aracatuba.sp.gov.br/convenio-disponibiliza-defensor-publico-no-crm/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²⁷ No plano interno, a atuação foi regulamentada pelo Ato do Terceiro Subdefensor Público-Geral do Estado n. 14, de 26 de fevereiro de 2018, disponível para consulta em:

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idIt em=78999&idModulo=9777>. Acesso em: 20 nov. 2018.

²⁸ Integrantes da rede: AGENDDA, APAE, CAPS AD, CAPS III, CAPS Infantil, CEAPS, COMDIMA, CRAVI, CRM, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Educadores da Paz, Guarda Municipal, Ministério Público, Poder Legislativo, Polícia Civil e Polícia Militar, Programa Lobato, Secretaria de Assistência Social, Secretaria Estadual de Educação e Secretaria Municipal de Educação.

papel nas relações familiares, e que as condutas agressivas podem estar relacionadas aos padrões estereotipados dos papéis de homem e mulher na sociedade, aprendidos ao longo de sua vida.

CONCLUSÃO

No ano em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos completa seu septuagésimo aniversário, muito se avançou em termos de proteção internacional de direitos. Como apresentado ao longo do artigo, se a edição da Lei n. 11.340/06 foi fruto de uma conjunção de fatores, especialmente da coordenação dos movimentos feministas na década de 1980, a litigância estratégica em torno do caso Maria da Penha Fernandes, submetido à apreciação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA (CIDH), com reconhecimento da responsabilidade do Estado brasileiro, pode ter sido o mais importante entre os diversos fatores que fomentaram a edição de uma Lei específica para o combate à violência de gênero.

Após a promulgação daquela que ficou conhecida como Lei Maria da Penha, diversas outras foram estabelecidas no intuito de conferir proteção à mulher e combater a violência contra ela praticada, como é o caso da Lei n. 13.104/2015, que trouxe para o Código Penal a figura jurídica do feminicídio. As normas caminham no sentido do que foi previsto pela Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), ambas ratificadas pelo Brasil. As normas internacionais, pelos importantes mecanismos de fiscalização e proteção que criaram, têm papel central no controle das políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro na temática, o que contribuirá para que a legislação interna seja aprimorada, vedando-se retrocessos.

Sobre o tema políticas públicas, notou-se que importante função é desempenhada pela Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, órgão do Governo Federal, que com o Plano de enfrentamento à violência contra a mulher organizou os serviços especializados existentes, bem como passou a fomentar a implementação por meio de financiamento de políticas públicas de outras esferas governamentais, permitindo-se que gestores tenham recursos para a efetivação das políticas públicas. No Município de Araçatuba, entre os serviços especializados, está presente a Delegacia de Defesa da Mulher (DDM), Centro de Referência da Mulher (CRM) e, integrando-se a esse último, a Defensoria Pública Estadual.

A atuação da Defensoria Pública não busca apenas a prestação de orientação jurídica à mulher em situação de violência doméstica, mas a organização de uma rede composta por

representantes do poder público municipal e da sociedade civil para que os serviços de atendimento à mulher possam ser pensados e repensados, prosseguindo-se para a implementação de outros. A inexistência de mapeamento da violência contra a mulher no Município, a ausência de estudos específicos, e a aparente desorganização da sociedade civil, constituem-se obstáculos que necessitarão ser superados para a efetiva organização de uma rede protetiva da mulher em situação de violência doméstica ou familiar. Há, portanto, campo fértil para outras pesquisas.

REFERÊNCIAS

1. Alves JAL. Os direitos humanos como tema global. São Paulo: Perspectiva; 2015.
2. Brasil. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 2 dez. 2018.
3. Brasil. Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 2 dez. 2018.
4. Brasil. Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm. Acesso em: 2 dez. 2018.
5. Brasil. Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm. Acesso em: 2 dez. 2018.
6. Brasil. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 2 dez. 2018.
7. Brasil. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 2 dez. 2018.
8. Brasil. Presidência da República. Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Ideal Gráfica e Editora: Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/rede-de-enfrentamento>. Acesso em: 2 dez. 2018.
9. Cerqueira D (coord.). Atlas da Violência 2018.

- Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33410&Itemid=43. Acesso em 2 dez. 2018.
10. Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Ato do Terceiro Subdefensor Público-Geral do Estado n. 14, de 26 de fevereiro de 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Materia/MateriaMostra.aspx?idItem=78999&idModulo=9777>. Acesso em: 20 nov. 2018.
11. Estado de São Paulo. Lei Complementar n. 988, de 9 de janeiro de 2006. Organiza a Defensoria Pública do Estado. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2006/lei.complementar-988-09.01.2006.html>. Acesso em 2 dez. 2018.
12. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2018. São Paulo. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-seguranca-publica-2018/>. Acesso em 2 dez. 2018.
13. Lafer C. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
14. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resolução 217 A (III). Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/U_DHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.
15. Organização das Nações Unidas. Comitê de Eliminação da Discriminação contra a Mulher. Recomendação Geral n. 19. Adotada na 17ª Sessão, 1992. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>. Acesso em: 2 dez. 2018.
16. Organização dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Informe 54/01. Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes v. Brasil. Julgado em 16 abril 2001. Disponível em: https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm#_ftnref19. Acesso em: 19 nov. 2018.
17. Piovesan F. Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 13 ed., rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2012.
18. Piovesan F. Temas de Direitos Humanos. 3 ed. São Paulo: Saraiva; 2009.
19. Ramos AC. Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional. 5. ed. São Paulo: Saraiva; 2015.
20. Severi FC (org.). Relatório NAJURP: Direitos Humanos das Mulheres. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo; 2017.
21. Severi FC. Enfrentamento à violência contra as mulheres e à domesticação da Lei Maria da Penha: elementos do projeto jurídico feminista no Brasil [tese]. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto –USP; 2017. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/107/tde-22062017-093152/pt-br.php>. Acesso em 2 dez. 2018.
22. Weis C. Direitos Humanos Contemporâneos. São Paulo: Malheiros; 2006.

CONFLITO DE INTERESSES

Os autores declaram não haver conflitos de interesse.

AUTOR PARA CORRESPONDENCIA

Angelo de Camargo Dalben
angelodalben@gmail.com

Submetido em 19/10/2019

Aceito em 29/11/2019