



OFICINA DO CES

ces

Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Faculdade de Economia
Universidade de Coimbra

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS

**DA DELEGACIA DA MULHER À LEI MARIA DA PENHA:
LUTAS FEMINISTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE
VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES NO BRASIL**

**Março de 2008
Oficina nº 301**

Cecília MacDowell Santos

**Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha:
Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres
no Brasil**

**Oficina do CES n.º 301
Março de 2008**

OFICINA DO CES
Publicação seriada do
Centro de Estudos Sociais
Praça D. Dinis
Colégio de S. Jerónimo, Coimbra

Correspondência:
Apartado 3087
3001-401 COIMBRA

Cecília MacDowell Santos
Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra
Universidade de São Francisco (Califórnia, EUA)

Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha:

Lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil¹

Resumo: Este artigo examina a relação entre as lutas feministas de combate à violência contra mulheres no Brasil e as políticas públicas sobre esta temática desde meados dos anos 1980. Ao longo das duas últimas décadas, são identificados três momentos de mudanças institucionais que direta ou indiretamente moldam e refletem os contextos das políticas públicas: o momento da criação da primeira delegacia da mulher, em 1985; o do surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em 1995; e o da promulgação da Lei 11.340, em 2006, conhecida como Lei “Maria da Penha”. Estes três momentos, que não são estanques e que resultam da convergência de múltiplas práticas políticas e sociais, sinalizam processos de ondas, quebras e ritmos dos fluxos e refluxos das políticas públicas. A análise destes processos revela diferentes modalidades e graus de *absorção/tradução e silenciamento* das demandas feministas ou de aspectos destas, indicando quais os discursos feministas sobre violência que ganham hegemonia no âmbito das instituições jurídico-políticas.

Introdução

Este artigo apresenta uma reflexão sobre a relação entre as lutas feministas de combate à violência contra mulheres no Brasil, com ênfase na experiência de São Paulo, e as políticas públicas sobre esta temática, criadas no âmbito federal e estadual desde meados dos anos 1980, quando ocorreu a mudança do governo militar para um governo civil encarregado da reconstrução democrática das instituições no país. As feministas brasileiras desempenharam, e ainda desempenham, um papel de destaque no processo de democratização, contribuindo para a politização de diversas temáticas relativas às mulheres e para a ampliação dos direitos das mulheres (Alvarez, 1990; Costa, 2005). De acordo com Alvarez (1998), uma das principais tendências dos movimentos feministas na América Latina nos anos 1990 foi a “absorção seletiva” dos discursos feministas por parte do Estado e de organizações inter-estatais. No caso do Brasil, as instituições governamentais de fato têm respondido às demandas feministas

¹ Este artigo foi preparado para apresentação no Colóquio Estudos Feministas e Cidadania Plena, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 8 e 9 de fevereiro de 2008. Agradeço a Universidade de São Francisco (Califórnia, EUA), através do Faculty Development Fund, pelo apoio à pesquisa na qual se baseiam os dados sobre o caso e a Lei “Maria da Penha”. Agradeço o apoio concedido pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), através do contrato de Laboratório Associado com o Centro de Estudos Sociais, que permitiu a realização do presente trabalho. Sou grata também a Maria da Penha Maia Fernandes e todas as pessoas que entrevistei, ou que me forneceram dados, pelo apoio a esta pesquisa.

através de um processo de negociações marcado por absorções mais ou menos restritas destas demandas (Alvarez, 1998; Macaulay, 2006). Dado que a “absorção seletiva” implica uma *tradução* que necessariamente *transforma, visibiliza e silencia* determinadas demandas ou aspectos destas, assim como diversas abordagens feministas sobre um determinado problema social, este artigo parte da análise de Alvarez para discutir as formas de tradução e de silenciamento dos variados e muitas vezes conflitantes discursos produzidos pelas feministas e pelo Estado no processo de “absorção seletiva” das demandas feministas relacionadas com a questão da violência contra mulheres no Brasil.

Desde o final da década de 1970, a temática da violência contra mulheres é uma das prioridades dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil. O processo de institucionalização das demandas feministas nesta área pode ser identificado com três momentos institucionais: primeiro, o da criação das delegacias da mulher, em meados dos anos 1980; segundo, o do surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em meados dos anos 1990; terceiro, o do advento da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, a chamada Lei “Maria da Penha”. Seria incorreto pensar estes “momentos” como ocorrências singulares ou epifenômenos decorrentes de um fator exclusivo ou mesmo de um processo linear de desenvolvimento das lutas feministas e das políticas públicas. Aplica-se aqui a noção de “momentos”, tal como proposta por Antonio Gramsci, indicando a convergência de diversas forças políticas, econômicas e ideológicas que tornam possível a emergência de determinadas práticas sociais e políticas (Barndt, 2002: 33). A metáfora da “onda”, que expressa o fluxo e o refluxo dos movimentos feministas em constante transformação no correr das águas misturadas entre o passado e o futuro, também se aplica ao processo de construção de políticas públicas e ao curso das relações entre as instituições governamentais e os discursos feministas que circulam em diversos espaços sociais e institucionais, fora e dentro do Estado.

Estes três momentos sinalizam, assim, ondas, quebras e ritmos dos fluxos e refluxos da institucionalização das demandas feministas sobre violência contra mulheres nas duas últimas décadas. Revelam diferentes modalidades de institucionalização destas demandas: no caso das delegacias da mulher, ocorre uma **tradução/traição** centrada na **criminalização**, com a consequente transformação da agenda feminista e das políticas públicas sobre violência contra as mulheres; os Juizados Especiais Criminais, embora não tendo sido idealizados como uma política pública sobre esta temática, produzem efeitos no funcionamento das delegacias da mulher e caracterizam uma onda de **retradução/despolitização** das demandas feministas; a Lei “Maria da Penha” reflete um processo de **absorção/tradução ampla** destas demandas.

Estes três momentos também indicam quais os discursos feministas sobre violência que ganham hegemonia no âmbito das instituições jurídico-políticas.

Desde o início dos anos 1980, as feministas têm lutado por “serviços integrados” de atenção às mulheres em situação de violência: serviços psicológicos, de assistência social, de saúde e de orientação jurídica; serviços policiais capacitados para esta questão; casas abrigo; e medidas preventivas sobretudo no campo da educação. Mas o Estado tem tratado desta temática primordialmente como uma questão de polícia. Até hoje, as delegacias da mulher constituem a principal política pública de enfrentamento à violência contra mulheres no Brasil. A primeira delegacia da mulher foi uma proposta do governo do Estado de São Paulo, não do movimento de mulheres. Inicialmente, esta política pública acabou por influenciar a agenda feminista, que passou a priorizar a abordagem da criminalização, embora as feministas também continuassem a desenvolver outras estratégias no campo da psicologia e da saúde pública. Os Juizados Especiais Criminais representaram um movimento institucional de resignificação das penas dos delitos considerados de “menor potencial ofensivo”, o que provocou uma série de protestos feministas contra a “descriminalização”. A recente Lei “Maria da Penha”, criada para “coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher”, consagrou a abordagem feminista da criminalização através do aumento da pena para os agressores. Mas esta lei também incorporou a demanda feminista por “serviços integrados” e por medidas protetivas e preventivas.

Todavia, os efeitos mobilizatórios da Lei “Maria da Penha” e os debates em torno da sua aplicação têm-se centrado nas suas medidas criminais, restringindo, como em meados dos anos 1980, o enfrentamento da violência a uma questão de polícia e de justiça criminal. As lutas feministas defrontam-se, assim, com o grande desafio de não permitir tal restrição do tratamento de um problema que as próprias feministas demonstraram ser complexo e multidimensional. Ao mesmo tempo, as feministas vêem-se forçadas a enfatizar a criminalização como um recurso discursivo simbólico de ameaça e de conscientização social para evitar a trivialização de um problema que só recentemente passou a ser reconhecido como um verdadeiro problema social, político e jurídico.

Embora a estratégia feminista em defesa da criminalização contrarie a vontade de muitas mulheres em situação de violência conjugal (Brandão, 1998; Izumino, 2003; Santos, 2005) e desconsidere o movimento anti-racista pela descriminalização dos conflitos sociais e pela abolição das prisões (Sudbury, 2005), é importante compreender a construção desta estratégia no contexto mais amplo dos processos políticos das relações entre as lutas feministas e o Estado. Ao identificar os contextos e as dinâmicas específicas destes processos – que, no caso

da violência contra mulheres, distinguem-se pelos três momentos institucionais acima citados –, este artigo procura evitar uma análise voluntarista e simplificadora das estratégias feministas. Procura mostrar também que as abordagens feministas sobre violência não se restringem à criminalização. Os estudos sobre delegacias da mulher e juizados especiais criminais em geral ignoram a pluralidade dos discursos feministas e não analisam os contextos e as dinâmicas das relações entre as lutas feministas e o Estado.² Os estudos sobre os movimentos feministas e de mulheres examinam esta pluralidade, mas não captam as especificidades dos processos de institucionalização de políticas públicas na área de violência contra mulheres.³ Com exceção dos trabalhos realizados por Santos (1999a, 2004, 2005), apenas um estudo recente sobre as delegacias da mulher começou a ampliar o escopo de avaliação destas delegacias, examinando “as articulações e conexões entre o serviço prestado e o universo político e institucional destinado à defesa e proteção de direitos de minorias discriminadas, tanto do ponto de vista do poder político, quanto da sociedade civil” (Gregori, 2006: 60).

Dada a experiência pioneira das delegacias da mulher em São Paulo, a análise que se segue das lutas feministas e destas delegacias centra-se no caso paulista e vale-se de dados coletados para uma pesquisa sobre o tema que desenvolvi em meados dos anos 1990 e no início dos anos 2000 (Santos, 1999a, 1999b, 2004, 2005). A análise da Lei “Maria da Penha” baseia-se em dados coletados no âmbito da pesquisa que venho desenvolvendo sobre o caso Maria da Penha, levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e os seus efeitos nas políticas públicas criadas pelo governo federal.⁴ Este artigo também beneficia dos diversos estudos desenvolvidos por pesquisadoras brasileiras e estrangeiras sobre as delegacias da mulher, os juizados especiais criminais e os movimentos feministas e de mulheres no Brasil. O artigo começa por apresentar as abordagens e as demandas feministas na área de violência nos anos 1980 em São Paulo, passando a examinar as relações entre as lutas feministas e o Estado nos três momentos de mudanças institucionais que direta ou

² Ver, por exemplo, Camargo *et al.* (1991); Nelson (1996); Muniz (1996); Hautzinger (1997; 2007); Brandão (1998); Izumino (1998); Machado (s.d.); Melo (2000); Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001); Campos (2001); Massuno (2002); Saffioti (2002); Suárez e Bandeira (2002); Carrara *et al.* (2002); Debert e Gregori (2002); Secretaria Nacional de Segurança Pública (2004); Debert (2006). A análise pioneira de Ardaillon (1989) sobre os conselhos dos direitos da mulher e as delegacias da mulher dá mais atenção à dinâmica das relações contraditórias entre as demandas feministas e as políticas públicas sobre violência contra as mulheres.

³ Ver, por exemplo, Alvarez (1990); Teles (1993); Pinto (2003); Costa (2005); Macaulay (2006).

⁴ O estudo deste caso é parte de uma pesquisa em curso sobre a mobilização transnacional do Direito e casos contra o Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, intitulada “Transnational Legal Activism: Brazil and the Inter-American System of Human Rights”, financiada pelo Faculty Development Fund da University of San Francisco. Ver Santos (2007) para resultados parciais desta pesquisa.

indiretamente moldam e refletem os contextos das políticas públicas na área de violência contra mulheres no Brasil.

Abordagens e demandas feministas na área de violência na década de 1980

A politização da violência contra mulheres na sociedade brasileira só se tornou possível graças à emergência da segunda onda dos movimentos feministas e de mulheres na década de 1970.⁵ Muitas integrantes dos grupos feministas brasileiros provinham dos movimentos de esquerda e de resistência à ditadura militar, lutando tanto pelo fim da ditadura e contra a dominação de classe em geral, como também pelo fim do patriarcado em particular (Alvarez, 1990; Alvarez, 1998; Costa, 2005).

Havia diferenças de interesses e necessidades entre os grupos feministas e os grupos de mulheres que participavam dos movimentos populares (Alvarez, 1998: 297). Apesar das diferenças, a violência doméstica contra mulheres era vista como uma questão comum, atravessando as fronteiras de classe, raça, cor, etnia e ideologia. Esta era uma das questões mais importantes para as militantes feministas (Grossi, 1988). Embora a politização da violência contra mulheres não se restringisse à questão da violência doméstica e conjugal, esta passou a ser a forma paradigmática de violência politizada pelos grupos feministas desde o início dos anos 1980 (Santos, 1999a, 1990b, 2005). A violência política contra mulheres foi um dos temas politizados pelas feministas no final da década de 1970, mas logo foi silenciado pela prevalência do discurso sobre violência doméstica. A violência racial contra mulheres negras e a violência contra lésbicas baseada em orientação sexual também foram, e continuam sendo, politizadas por grupos de mulheres negras e de lésbicas (Santos, 2005). Mas o discurso feminista dominante sobre violência fundava-se apenas na “dominação masculina” como o fator estruturante da violência praticada por homens contra mulheres. A substituição das categorias “homem” e “mulher” pela categoria “gênero”, adotada pelas feministas desde o início dos anos 1990, não alterou a concepção feminista dominante da violência contra mulheres (Santos, 2005).

No final da década de 1970 e ao longo da década de 1980, casos de assassinato de mulheres, não raros na sociedade brasileira, tornaram-se alvo de inúmeros protestos e campanhas feministas, dos quais surgiu o slogan “Quem Ama não Mata”, então difundido nacionalmente pelo movimento feminista através de passeatas e protestos que atraíam a

⁵ Ver Alvarez (1990) para o estudo mais amplo e aprofundado sobre os movimentos feministas e de mulheres no contexto da transição democrática no Brasil. Para uma visão do movimento na perspectiva das militantes e intelectuais brasileiras, ver Teles (1993); Soares (1994); Soares *et al.* (1995); Pinto (2003); Costa (2005).

atenção dos meios de comunicação.⁶ Na época, as feministas mobilizaram-se fortemente contra a resposta discriminatória do Judiciário relativamente aos casos de assassinato de mulheres pelos maridos, companheiros ou namorados. Os assassinos de mulheres eram geralmente absolvidos pelos tribunais de júri e pelas instâncias superiores da Justiça, com base na tese da “legítima defesa da honra”, um resquício da lei penal colonial portuguesa que permitia a um homem matar sua esposa adúltera e o amante desta (Corrêa, 1981; Ardaillon e Debert, 1987; Americas Watch Committee, 1991; Blay, 2003).⁷

No começo da década de 1980, os grupos feministas chamados SOS Mulher foram criados por todo o país para fornecer assistência social, psicológica e jurídica às mulheres em situação de violência doméstica. Estes grupos visavam conscientizar as mulheres sobre a dominação masculina, bem como chamar a atenção da sociedade para um problema que, naquela época, era considerado privado e “normal”. As feministas viam a criminalização como uma medida entre outras para acabar com a violência contra mulheres.

Fundado em 1981, o hoje extinto SOS Mulher de São Paulo atendeu aproximadamente 1.500 mulheres no curso de dois anos de funcionamento. A maioria das mulheres que procuravam o SOS Mulher queixavam-se de violência conjugal praticada por seus companheiros (Gregori, 1993a). Queixavam-se também da humilhação que elas sofriam ao tentar prestar queixas nas delegacias de polícia, lotadas predominantemente por policiais do sexo masculino (Góes, 1985). A Casa da Mulher do Centro, uma organização não-governamental (ONG) que fornecia assistência jurídica a mulheres em situação de violência em São Paulo, também reclamava do machismo nas delegacias de polícia (Góes, 1985).⁸

Em 1982, o partido de oposição Movimento Democrático Brasileiro (MDB) ganhara as eleições para governadores em vários Estados da federação. No contexto da transição democrática, o governador eleito em São Paulo, Franco Montoro (MDB, 1982-1985), criou uma série de conselhos estaduais que reuniam representantes da sociedade civil e do Estado, com o objetivo de aproximar o Estado da sociedade e formular políticas públicas com vistas à redemocratização do país. Em 1983, Montoro criou o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) para formular políticas públicas relacionadas com os direitos das

⁶ Este slogan apareceu, pela primeira vez, em 1980 nos muros de Belo Horizonte, em resposta ao assassinato de duas mulheres por seus maridos. Ver *Mulherio*, 1, nº 1, maio/junho de 1981, p. 3.

⁷ Em 1991, o Tribunal Superior de Justiça (STJ) decidiu que a tese da “legítima defesa da honra” não poderia continuar a ser admitida pelos tribunais de júri (Pimentel *et al.*, 2006). No entanto, a execução das penas de prisão para assassinos de mulheres nem sempre tem sido cumprida. Além disso, o STJ contrariou, posteriormente, a sua própria decisão referente à inadmissibilidade da tese da “legítima defesa da honra” (Macaulay, 2002; Pimentel *et al.*, 2006).

⁸ Citado em Góes (1985). A Casa da Mulher do Centro foi criada em 1977 para fornecer assistência jurídica a mulheres de baixa renda. No final da década de 1980, a organização mudou o seu escopo, passando a incluir serviços psicológicos e a atender famílias. O seu nome também foi alterado para Pró-Mulher, Família e Cidadania.

mulheres.⁹ No âmbito federal, o novo governo civil de José Sarney (1985-1989), vice-presidente que assumiu a presidência após a morte de Tancredo Neves (MDB) por ocasião da sua posse, também oferecia novas oportunidades políticas aos movimentos sociais.¹⁰ Em 1985, Sarney criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Este teve um papel importante na promoção de políticas para as mulheres e no *lobby* feminista conhecido como “*lobby* do batom”, o qual conseguiu incluir 80% das reivindicações feministas na nova Constituição de 1988 (Alvarez, 1990; Macaulay, 2006).

Em São Paulo, o CECF contava com representantes dos movimentos feministas e de mulheres, além de representantes das secretarias do Estado. O apoio das feministas ao CECF não era unânime e passava por divisões ideológicas a respeito da relação entre os movimentos de mulheres, os partidos políticos e o Estado. Na época, havia grande temor de cooptação por parte do Estado (Alvarez, 1990; Shumaker e Vargas, 1993, Ardaillon, 1989). Mas a força política inicial do CECF permitiu uma certa representatividade das demandas feministas e facilitou a construção de um consenso sobre políticas de combate à violência.

A violência contra mulheres era uma das prioridades do CECF. As feministas do CECF concebiam esta questão como um problema social e estrutural, resultante da dominação masculina expressa pelo abuso físico, psicológico e/ou sexual. Argumentavam que este problema era complexo e multifacetado, devendo ser compreendido em todas as suas dimensões, a saber, a social, a psicológica e a criminal. Além disso, o CECF refletia as preocupações dos movimentos feministas e de mulheres ao enfatizar a necessidade de conscientização das mulheres em situação de violência.¹¹

Com base nesta concepção de violência, o CECF defendia uma abordagem não apenas criminal. Propunha a criação de “serviços integrados” e medidas que incluíam: 1) maior politização da violência contra mulheres, coordenação de campanhas educacionais e conscientização das mulheres sobre o problema; 2) criação de casas abrigo e de novas instituições para fornecer atendimento jurídico e psicológico às vítimas da violência doméstica e sexual; 3) mudanças nas instituições jurídicas e policiais, como a capacitação dos policiais numa perspectiva anti-machista, bem como a contratação de assistentes sociais em cada delegacia de polícia; 4) reformulação da legislação machista;¹² 5) fomento de pesquisas

⁹ Para mais detalhes sobre a criação do CECF, ver Ardaillon (1989) e Alvarez (1990).

¹⁰ Sarney fora do partido que apoiara o governo militar – o extinto ARENA, que se transformou no Partido Social Democrata – PDS.

¹¹ Ver Goldberg (1985) para mais detalhes sobre a abordagem da Comissão de Violência do CECF.

¹² Na década de 1980, por exemplo, a legislação penal não autorizava as mulheres casadas a prestar uma queixa de estupro cometido por desconhecidos sem o consentimento dos maridos das vítimas. Até 2005, o adultério ainda era considerado um crime, de acordo com o Código Penal brasileiro, em vigor desde 1940.

sobre violência contra mulheres; e 6) incorporação das preocupações dos movimentos de mulheres na agenda das políticas públicas.¹³

A partir das reivindicações dos grupos feministas, o CECF propôs ao governo Montoro a criação do Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher (COJE). Coordenado pelo CECF e pela Procuradoria Geral do Estado, o COJE foi inaugurado em março de 1984. A equipe do COJE era composta por funcionárias públicas que se identificavam com o feminismo e que trabalhavam para outros órgãos estatais. No COJE, elas forneciam serviços voluntários, prestando atendimento e orientação psicológica e jurídica às mulheres em situação de violência doméstica.¹⁴ Apesar de ter trazido visibilidade à questão da violência, a natureza voluntária do trabalho do COJE, algo revelador da sua falta de apoio institucional, fez com que este órgão logo perdesse o seu vigor inicial, sendo desativado em 1987.¹⁵ A demanda feminista por “serviços integrados” foi, assim, absorvida pelo Estado de maneira parcial, precária e temporária. Com o nascimento das delegacias da mulher, esta abordagem passou a ser silenciada pelo Estado, mas não foi abandonada pelas organizações não-governamentais feministas.

O nascimento das delegacias da mulher

A exemplo do SOS Mulher, a equipe do COJE também observava que as queixas das mulheres não eram levadas a sério nas delegacias de polícia. Daí a necessidade das feministas em pressionar a polícia e o Estado para que estes reconhecessem a violência contra mulheres como um crime (Góes, 1985). Este reconhecimento aconteceu em 1985, quando o governo Montoro, admitindo o machismo endêmico nas delegacias de polícia, criou a primeira Delegacia de Defesa da Mulher, também conhecida pelo acrônimo DDM.¹⁶

O processo de criação da primeira DDM recebeu intensa cobertura da mídia e trouxe grande visibilidade ao problema da violência e ao trabalho desenvolvido pelas organizações não-governamentais feministas no atendimento às vítimas “deste lado mais brutal da opressão das mulheres” (*Folha de S. Paulo*, 3 de julho de 1985). Neste contexto de oportunidade

¹³ Sobre as propostas formuladas pelo CECF na área de violência, ver Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1984, 1985a).

¹⁴ Para mais informações sobre o Centro de Orientação Jurídica e Orientação à Mulher (COJE), ver Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1984 e 1985a).

¹⁵ O COJE parece ter continuado a existir formalmente e a ser reativado posteriormente. Como indica Gregori (2006: 78), a organização Pró-Mulher tem realizado trabalhos de capacitação de advogadas junto com a Procuradoria do Estado no “Centro de Orientação Jurídica do Estado – COJE”. Mas não disponho de mais dados sobre a história institucional deste órgão e das transformações por que passou desde 1987.

¹⁶ A denominação das delegacias da mulher não é uniforme em todo o país. No Rio de Janeiro, por exemplo, são denominadas Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher. No Rio Grande do Norte, são chamadas de Delegacias Especializada em Defesa da Mulher. Ver Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001).

política, a ênfase das feministas na criminalização era inevitável. O discurso sobre violência do CECF passou a enfatizar esta abordagem (Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, 1985b, 1985c, 1985c, 1986a, 1986b, 1986c). Mas a idéia de se criar uma delegacia da mulher não teve origem no CECF nem nos movimentos feministas e de mulheres.

De acordo com Michel Temer, Secretário de Segurança Pública do Estado de São Paulo em 1985, foi sua a proposta de se criar uma delegacia de polícia inteiramente feminina. Esta idéia surgiu em resposta às denúncias que ele havia recebido dos grupos de mulheres sobre o machismo nas delegacias de polícia. Segundo Temer, sua proposta inspirou-se também no êxito de outras delegacias especializadas que haviam sido criadas por Montoro em 1984.¹⁷ Embora a mídia e funcionários do Estado acreditassem que o CECF ou o movimento de mulheres tivessem feito a proposta inicial,¹⁸ as feministas que entrevistei confirmaram que a iniciativa tinha sido de Temer. Como esclareceu Cida Medrado, coordenadora da Comissão de Violência do CECF em 1985:

Num primeiro momento, a gente achava que os plantões sociais deveriam existir em todas as delegacias. Só que os plantões sociais não têm o poder de policiar. Então, surgiu aqui a idéia – depois a gente vai colocar toda essa situação com o secretário de segurança –, quem sabe a gente poderia ter alguma coisa especial para atender a mulher... Mas nós nunca chegamos a propor uma delegacia da mulher.¹⁹

Na tradição jurídica do Brasil, as delegacias de polícia fazem parte da Polícia Civil (não da Polícia Militar) e auxiliam o Poder Judiciário.²⁰ Mas a Polícia Civil é independente do Judiciário e subordina-se ao Poder Executivo de cada Estado. O Poder Executivo e o Poder Legislativo ao nível estadual têm a competência para criar novas delegacias de polícia e demarcar os limites de sua jurisdição, embora a definição dos tipos penais seja da competência exclusiva do Poder Legislativo no âmbito federal.

17 Em entrevista à autora em 1994, Temer mencionou que uma das delegacias especializadas que o inspirou foi a Delegacia de Proteção aos Direitos Autorais. Vale lembrar que as delegacias de polícia no Brasil são especializadas em certos tipos de crimes, como homicídio e tráfico de drogas. Portanto, a proposta de Temer não era diferente da tradição jurídica no país. Durante o processo de redemocratização, a Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo também propôs a criação de novas delegacias de polícia especializadas, tais como a delegacia de crimes raciais, delegacia de crimes contra os idosos e delegacia de crimes contra o meio-ambiente. A maior novidade destas delegacias não consistia em sua especialização senão no valor dado pelo Estado às reivindicações dos novos movimentos sociais, reconhecendo direitos a grupos sociais frequentemente excluídos do acesso à justiça.

¹⁸ Ver, por exemplo, *Notícias de Itaquera*, 10-16 de janeiro de 1986; *Contigo*, 5 de agosto de 1985; *Folha de S. Paulo*, 12 de agosto de 1985; *Tribuna Operária*, 9-15 de julho de 1985.

¹⁹ Entrevista com Cida Medrado, São Paulo, 19 de outubro de 1994.

²⁰ Sobre as atividades específicas da Polícia Civil, ver Kant de Lima (1995). Sobre as diferenças entre a Polícia Civil e a Polícia Militar, ver Santos (1985).

Nestes termos, o governador Montoro assinou o Decreto 23.769, de 6 de agosto de 1985, instituindo a “Primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher”.²¹ Michel Temer, as feministas que entrevistei e as pesquisas que conheço sobre delegacias da mulher no Brasil e na América Latina, incluindo a minha, muitas vezes referem-se a esta delegacia como a primeira no mundo. Recentemente, porém, Hautzinger (2007) chamou a atenção para este equívoco, que ela própria cometera no passado, indicando que a Índia foi o país pioneiro, tendo criado a primeira delegacia da mulher em 1973.²²

Ao longo de seis meses, o governo e as feministas discutiram e negociaram os termos do decreto que criou a primeira DDM no Brasil, em meio a conflitos e alianças relativamente à competência desta delegacia e às suas relações com o CECF e com as organizações não-governamentais feministas. O processo de negociação mostra que o Estado de fato *absorveu parcialmente* as propostas feministas e *traduziu-as* em uma política pública na área da justiça criminal. Mas esta tradução também significou uma *traição*, na medida em que restringiu a abordagem feminista à criminalização e não permitiu a institucionalização da capacitação das funcionárias das DDM a partir de uma perspectiva feminista ou de gênero.

A proposta de Temer recebeu o apoio do CECF e de diversos grupos feministas (Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, 1985c). Na época, “ninguém era contra a criação de uma delegacia da mulher”, declarou Rachel Moreno, uma das fundadoras do SOS Mulher.²³ Mas, segundo Moreno, o governo Montoro priorizara esta delegacia e não dera atenção a outros serviços igualmente necessários, como casas abrigo. Para Moreno, “a delegacia da mulher não era suficiente porque o problema da violência [conjugal] é estrutural e as vítimas precisam entender por que levaram tanto tempo para reagir”.²⁴

Apesar de apoiarem a proposta de Temer, desde o início as feministas não compartilhavam a sua premissa essencialista de que as mulheres policiais seriam necessariamente solidárias com as mulheres queixosas. Por isso, insistiam na capacitação de

²¹ No ano seguinte, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou a Lei 5.467, de 24 de dezembro de 1986, dispondo sobre a criação das delegacias da mulher.

²² De acordo com Hautzinger (2007: 182), os Estados de Kerala e Tamil Nadu, na Índia, criaram as primeiras delegacias da mulher em 1973. Aleem (1991) confirma este dado relativamente a Kerala, apontando que uma foi criada em 1973 e duas em 1983. O Estado de Andhra Pradesh criou duas delegacias semelhantes em 1980, mas estas foram abolidas em 1983. Em 1986, este Estado estabeleceu uma “Célula de Proteção às Mulheres” nas delegacias de polícia. No território de Deli, foi criada uma “Célula Anti-Dote” para cuidar dos crescentes casos de assassinatos de mulheres em função do dote. Posteriormente, esta célula passou a denominar-se de “Célula de Crimes contra as Mulheres” (Aleem, 1991: 7). Desde o início dos anos 1990, centenas de delegacias da mulher foram criadas na Índia e no Paquistão (Santos, 2005). Na América Latina, Jubb e Izumino (2002) indicam que oito países criaram delegacias da mulher. É importante observar que o número e as funções das delegacias da mulher em diferentes Estados do Brasil e em outras partes do mundo são variáveis. Este número pode aumentar ou decrescer e as funções também estão sujeitas a mudanças institucionais.

²³ Entrevista com Rachel Moreno, concedida à autora em 21 de novembro de 1994, em São Paulo.

²⁴ *Idem*.

todos os policiais e no acompanhamento da implantação da DDM pelo CECF e pelas organizações não-governamentais feministas e de mulheres (Santos, 1999a; 1999b; 2004; 2005). O CNDM também fez igual reivindicação na carta enviada ao então secretário de segurança pública de Brasília (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 1985). Encontros entre feministas e policiais aconteceram no primeiro ano de implantação das DDM, mas até o momento cursos de capacitação para policiais a partir de uma perspectiva de gênero não chegaram a institucionalizar-se na Academia de Polícia.

No que diz respeito às atribuições da primeira DDM, o Artigo 2 do Decreto 23.769/85 estabeleceu que esta delegacia deveria investigar “delitos contra a pessoa do sexo feminino”. A competência desta nova delegacia restringia-se aos crimes definidos na Parte Especial do Código Penal brasileiro no Título I (Capítulo II e Seção I do Capítulo VI) e no Título VI. Tais crimes incluíam, dentre outros, lesão corporal (Artigo 129), constrangimento ilegal (Artigo 146), ameaça (Artigo 147), estupro (Artigo 213) e atentado violento ao pudor (Artigo 214).²⁵ Homicídio (Artigo 121) e dano (Artigo 163) não faziam parte da competência das delegacias da mulher até 1996.²⁶

O anteprojeto do decreto, redigido pelo então delegado geral de polícia, propunha que a DDM investigasse somente crimes sexuais, como estupro e atentado violento ao pudor. Lesão corporal – um sinal de espancamento – não foi incluído. O crime de homicídio também não foi incluído, com base no argumento de que já havia uma delegacia de polícia especializada na investigação deste tipo de crime.²⁷ Em reuniões com os representantes da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Civil, as feministas reagiram e reivindicaram a inclusão de ambos os crimes de lesão corporal e homicídio. Conquanto elas não conseguissem persuadir a Delegacia Geral de Polícia no sentido de que o decreto contemplasse o crime de homicídio, tornou-se difícil para a Polícia Civil justificar a exclusão do crime de lesão corporal da esfera de competência da primeira DDM. Na época, a imprensa divulgava amplamente esta discussão e afirmava que a violência doméstica e conjugal era a principal forma de violência contra a mulher na sociedade brasileira (Góes, 1985).

Quando a primeira DDM foi inaugurada, a maior parte das denúncias dizia respeito a espancamento ao invés de estupro, fortalecendo ainda mais o argumento feminista. Estes fatos

²⁵ Os distritos policiais não perderam a competência para investigar estes crimes, mesmo se as vítimas fossem mulheres. Mas, na prática, os policiais nos distritos passaram a encaminhar as mulheres que prestavam queixa de violência às delegacias da mulher.

²⁶ Ver Decreto 40.693 de 1º de março de 1996. Nos casos de homicídio e de roubo, a vítima tem que conhecer o agressor e o crime tem que ocorrer dentro da esfera doméstica.

²⁷ Curiosamente, apesar de já existir uma delegacia de polícia especializada em crimes contra crianças e adolescentes, a competência das delegacias da mulher se expandiu em 2006 para incluir estes tipos de crimes. Ver Decreto 40.693, de 1º de março de 1996.

também sugeriam que as mulheres espancadas tinham mais disposição para denunciar do que as vítimas de estupro ou de outras formas de violência. Esta tendência persiste até o presente. Dados do Serviço Técnico de Apoio às Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher do Estado de São Paulo revelam que, no ano 2000, por exemplo, as 124 DDM então existentes neste Estado haviam registrado cerca de 310.000 Boletins de Ocorrência. Destes, a maior parte referia-se a lesão corporal (78.982) e ameaça (62.035). Em outros Estados também se verifica um maior número de ocorrências relativas quer à lesão corporal quer à ameaça em casos de violência conjugal (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001).

No momento de criação da primeira DDM, havia diferenças de abordagens e ideologias não só entre as feministas, como também entre os policiais. Muitos eram contrários à existência das DDM, incluindo as poucas mulheres que então faziam parte da carreira (Santos, 2004; 2005). Desde a sua criação, estas delegacias e suas funcionárias têm sido discriminadas ou sub-valorizadas pela corporação policial (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001; Massuno, 2002; Santos, 2004; Gregori, 2006). Por outro lado, o apoio do governo Montoro e as dificuldades políticas enfrentadas pelas policiais na Polícia Civil também facilitaram alianças e aproximações entre o CECF e as DDM (Santos, 1999a; 1999b; 2004; 2005). Em 1986, o CECF promoveu o “I Encontro das Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo”, que contou com a presença de todas as policiais que então trabalhavam nas 13 DDM do Estado (Conselho Estadual da Condição Feminina, 1986c). O contexto político nacional também era favorável. Logo após o encontro de São Paulo, o CNDM também promoveu, em Brasília, o “Primeiro Encontro Nacional de Delegadas Lotadas em Delegacias de Defesa da Mulher” (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 1986). Mas encontros deste gênero só voltaram a acontecer no final da década de 1990.

No início dos anos 1990, as organizações não-governamentais feministas desiludiram-se com as delegacias da mulher, devido à falta de institucionalização da capacitação das policiais para lidar especificamente com este problema a partir de uma perspectiva feminista e de gênero (Santos, 1999a; 1999b; 2004; 2005). Até então, esta capacitação tinha sido realizada esporadicamente por iniciativa do CECF, graças à aliança entre as feministas deste órgão e a delegada Rosmary Corrêa, que fora designada para chefiar a primeira DDM em 1985 e para coordenar, em 1989, a então criada Assessoria Especial das Delegacias da Mulher, hoje denominada de Serviço Técnico de Apoio às Delegacias da Mulher. A coordenadora e demais membros deste órgão são designadas pelo delegado geral de polícia, com o fim de assessorá-lo e manter relacionamento direto com as policiais titulares das delegacias da mulher. Esta assessoria foi criada devido à rápida expansão das DDM, que perfaziam cerca de 50 unidades

em São Paulo. Em 1989, ampliou-se também a competência das DDM, com a inclusão dos crimes contra a honra, tais como calúnia, injúria e difamação, e o crime de abandono material (Decreto 29.981/89).

Em novembro de 1989, a delegada Corrêa deixou o cargo na Assessoria Especial das Delegacias da Mulher para candidatar-se a deputada estadual, sendo substituída pela delegada Carlinda de Almeida. Esta, todavia, não era favorável à criação de delegacias especializadas no atendimento à mulher e considerava as DDM discriminatórias contra as usuárias e as policiais (Santos, 1999a; 1999b; 2004; 2005; Nelson, 1996). A delegada Almeida permaneceu na coordenação das DDM até 1994. Neste período, o CECF perdeu qualquer possibilidade de acesso às DDM e à Polícia Civil.

Os governadores que sucederam Montoro (Orestes Quércia e Luiz Fleury, ambos do PMDB) continuaram a criar novas DDM por razões de popularidade eleitoral.²⁸ Mas eles não eram tão receptivos quanto Montoro à participação social no governo e não promoveram a institucionalização de cursos de capacitação para policiais a partir de uma perspectiva de gênero, como demandado pelas feministas (Santos, 2004; 2005). O CECF começou a perder a sua força inicial, não tendo mais condições para articular as demandas feministas com um mínimo de consenso, representatividade e eficácia, como fizera na época da criação da primeira DDM (Gregori, 2006).

No último ano da gestão Fleury (1990-1994), a delegada Almeida foi substituída na coordenação das DDM pela delegada Izilda Ferreira, uma antiga aliada da delegada Corrêa, então deputada estadual e candidata à reeleição. Este era um ano de eleições e a delegada Ferreira, com apoio de Corrêa, empenhou-se em promover reuniões com as delegadas para fortalecer a posição político-institucional das DDM, que perfaziam um total de 116 unidades no Estado de São Paulo. Ferreira coordenou as DDM até o início de 2005, sendo afastada devido a divergências políticas com a chefia da Polícia Civil.

No curto período em que a delegada Ferreira esteve à frente das DDM, as feministas do CECF retomaram o diálogo com a Polícia Civil, mas esta aproximação ainda era tímida e tensa. Em junho de 1994, a Secretaria de Segurança Pública promoveu o seminário “A Delegacia de Defesa da Mulher Frente à Realidade Social”, que contou com a presença da maioria das policiais das DDM de todo o Estado. Intelectuais feministas e representantes do CECF e de algumas organizações não-governamentais feministas foram convidadas para apresentar palestras.

²⁸ Foram criadas 45 DDM no governo Quércia (1987-1990) e 58 no governo Fleury (1990-1994).

É importante notar que o CECF já não era o organizador de encontros ou seminários para as policiais das DDM, senão a Secretaria de Segurança Pública através da coordenação das DDM. Na época do seminário, a organização não-governamental feminista Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde promovera o “I Curso de Capacitação para Atendimento a Mulheres em Situação de Violência”, financiado pela Fundação Ford e direcionado para profissionais da saúde e da segurança pública. Apenas duas polícias participaram neste curso, a delegada Izilda Ferreira e a sua assistente. Como não se tratava de uma iniciativa promovida pela Secretaria de Segurança Pública, a delegada Ferreira podia apenas recomendá-lo a suas colegas nas DDM, mas não podia exigir-lhes a participação.

Em 1995, o então eleito governador Mário Covas (PSDB, 1995-1998 e 1999-2001) favoreceu o fortalecimento político do CECF. Covas nomeou para a presidência do CECF Maria Aparecida de Laia, a primeira mulher negra a ocupar tal cargo. Embora Laia não fizesse parte de uma organização feminista, a sua nomeação recebeu apoio unânime das feministas, que na época começavam a dar mais atenção ao discurso das mulheres negras contra a dupla discriminação que sofriam em função da cor e do gênero. Laia permaneceu na presidência do CECF até 2003, durante parte da gestão do sucessor de Covas, Geraldo Alckmin (PSDB, 2002-2005). Durante o governo de Covas, no entanto, a política neoliberal adotada pelo Estado reduziu a sua capacidade administrativa. O CECF sofreu uma drástica redução de funcionários e teve a sua sede removida de um andar inteiro em um prédio elegante na imponente Avenida Paulista para poucas salas em um prédio antigo e mal conservado no centro da cidade.

Apesar desta mudança, Covas criou melhores condições políticas para a retomada do diálogo entre o CECF e a coordenação das DDM. A Secretaria de Segurança Pública estava mais aberta a este diálogo. Entre 1995 e 2001, a delegada Maria Inês Valenti esteve à frente da coordenação das DDM e pouco a pouco foi-se tornando uma aliada das causas feministas. Em outubro de 1995, Valenti e outra delegada participaram no “II Curso de Capacitação para Atendimento a Mulheres em Situação de Violência”, organizado pelo Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. Este curso certamente contribuiu para a progressiva aproximação entre a coordenação das DDM e o CECF. Graças ao empenho conjugado de Valenti e de Laia, em maio de 1998, no contexto pós-Conferência Mundial das Mulheres, promovida pela ONU em Pequim, o CECF e a Secretaria de Segurança Pública organizaram o “Primeiro Curso de Capacitação para Delegadas das Delegacias de Defesa da Mulher: Violência de Gênero”. O curso teve a duração de dez semanas e a Secretaria de Segurança Pública exigiu a participação das policiais. Mas esta iniciativa não foi suficiente para institucionalizar cursos de capacitação

sobre “violência de gênero” na Academia de Polícia, onde os policiais que ingressam na carreira recebem um treinamento de três meses de duração.

Em 2001, a Secretaria de Segurança Pública promoveu outra iniciativa importante para fortalecer os serviços a mulheres em situação de violência. Neste ano, o governo Covas criou o programa “Bem-me-quer” para fornecer serviços integrados a mulheres vítimas de violência sexual. O programa gerencia o encaminhamento destas mulheres pelas DDM até o Hospital Pérola Byton, no qual médicas legistas fornecem assistência às vítimas e encaminham-nas para um serviço de assistência psicológica prestado por uma entidade da sociedade civil. Esta é uma iniciativa única por parte do Estado em procurar integrar os serviços da rede pública e estabelecer convênios com serviços privados (Gregori, 2006: 75). Mas, de acordo com Gregori, a criação deste programa não envolveu a participação do CECF e das policiais das DDM, “prova incontestemente de que houve uma preocupação da Secretaria diante de uma demanda, mas também um paralelismo no modo como a proposta foi articulada politicamente” (Gregori, 2006: 75).

O governo seguinte de Alckmin não proporcionou um contexto político favorável à aproximação entre o CECF e a Polícia Civil. A Secretaria de Segurança Pública também não promoveu iniciativas significativas na área da violência contra mulheres. A delegada Valenti, que se tornara membro do CECF na qualidade de “representante da sociedade civil”, tinha ido além do seu papel policial e apresentava-se demasiado política (ou feminista) aos olhos do delegado geral de polícia, sendo então removida para um cargo administrativo não relacionado com as DDM (Santos, 2005: 77). A delegada que substituiu Valenti, Márcia Buccelli Salgado, não cortou relações com o CECF, como fizera a delegada Almeida, mas também não buscou uma aproximação tão estreita quanto as demais delegadas que coadunaram as DDM. A Delegacia Geral de Polícia também tornou difícil o acesso às DDM por parte de pesquisadoras (Santos, 2005: 77).

No âmbito federal, o CNDM perdera o seu vigor inicial a partir do governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), que minou o acesso das feministas à administração. Em 1990, Collor nomeou para integrar o CNDM mulheres que não tinham qualquer representatividade feminista. Decretou o fim da autonomia administrativa e financeira do CNDM, reduzindo os seus 159 funcionários a uma direção executiva de uma funcionária e uma assistente. Os conselhos estaduais dos direitos das mulheres chegaram inclusive a declarar publicamente o seu rompimento com o CNDM (Santos, 2005: 225). Os governos seguintes de Itamar Franco (PMDB, 1992-1993) e Fernando Henrique Cardoso (PSDB, 1995-1998 e 1999-2002) não se empenharam em revigorar o CNDM e não promoveram políticas públicas significativas para a

promoção dos direitos das mulheres (Macaulay, 2006). Esta situação só começou a mudar no final do segundo mandato do governo Cardoso e a partir da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT, 2003-2006 e 2006-presente), como será ilustrado adiante com o tratamento dado pelo governo federal ao caso Maria da Penha.

Nestes contextos políticos nacionais e estaduais adversos à promoção de políticas para as mulheres, as policiais deixaram de receber a devida capacitação na perspectiva quer feminista quer de gênero. Consequentemente, muitas policiais que entravam na carreira nos anos 1990 não queriam trabalhar nas DDM e não tratavam as usuárias necessariamente melhor do que os seus colegas do sexo masculino nas delegacias comuns (Nelson, 1996; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001; Santos 1999a; 1999b; 2004; 2005). Além disso, as DDM também careciam, e ainda carecem, de adequada infra-estrutura, a exemplo do sistema da administração da justiça em geral (Massuno, 2002; Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001).²⁹

Apesar da precariedade do atendimento nas DDM, desde 1985 as delegacias da mulher multiplicaram-se no Estado de São Paulo e em todo o país, constituindo-se na principal política pública de enfrentamento à violência contra mulheres. Há pelo menos uma delegacia da mulher em cada capital dos 26 Estados da federação e no Distrito Federal. Atualmente, contam-se 398 delegacias da mulher no país, segundo dados da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), criada no início do primeiro mandato do Presidente Lula. Este número é, porém, reduzido e distribuído desigualmente no território nacional. Apenas 6,82% dos municípios brasileiros possuem delegacias da mulher. Estas delegacias estão concentradas no Sudeste (195) e, nesta região, o Estado de São Paulo detém a maioria absoluta (129).³⁰

Mas o número de delegacias da mulher ainda é muito superior ao número de casas abrigo e de outros serviços de atendimento a mulheres em situação de violência, demonstrando a ênfase da criminalização nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. Até 2002, o Estado de São Paulo, com aproximadamente 22 milhões de habitantes e na época com 124 DDM, dispunha somente de 14 casas abrigo (Santos, 2005). Além das 398 DDM, as redes de serviços promovidas pela SPM e delineadas em seu Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, insituído em 2004, incluem o seguinte: Casas Abrigo para mulheres em situação de

²⁹ De acordo com os resultados da pesquisa realizada em 2004 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, 80% destas delegacias não tinham plantão 24 horas e, em 2003, 93,3% não dispunham de verba própria de manutenção (Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2004).

³⁰ Consultar a página eletrônica da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher www.spmulheres.gov.br, acessada em 2 de fevereiro de 2008.

risco de morte, existindo 65 casas em funcionamento no país; Centros de Referência para atendimento jurídico, psicológico e social, havendo 100 em funcionamento; Defensoria Pública, existindo 15 em funcionamento em 9 capitais; e serviços de saúde especializados em violência sexual, havendo 100 hospitais que prestam tais serviços, incluindo a realização de aborto legal em caso de estupro (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005a). No entanto, a precariedade destes serviços persiste até hoje (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005a: 15).

O momento dos Juizados Especiais Criminais

Em meados dos anos 1990, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, e sobretudo o funcionamento e a eficácia das DDM, foram postas em causa com o surgimento dos Juizados Especiais Criminais (JECRIM). Em 26 de setembro de 1995, foram criados por lei federal os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, com o objetivo de informalizar a justiça e torná-la mais célere e eficiente (Lei 9.099/95). Os JECRIM foram também idealizados para substituir penas repressivas por penas alternativas (compensações pecuniárias, serviços comunitários e conciliações) no caso de “infrações penais de menor potencial ofensivo”. Consideram-se tais infrações os crimes e contravenções com pena inferior a um ano de detenção. Nesses casos, o Inquérito Policial conduzido pelas delegacias de polícia foi substituído por um “Termo Circunstanciado”, uma espécie de inquérito simplificado com um resumo da ocorrência, acompanhado do laudo pericial, quando necessário, devendo o Termo Circunstanciado ser remetido ao JECRIM para realização de audiência de conciliação e julgamento.

Embora não idealizados para lidar com o problema da violência contra mulheres, os JECRIM tiveram uma série de consequências no funcionamento das DDM. Retiraram destas o papel de investigação e de mediação dos conflitos que compõem a grande maioria das queixas ali processadas, dando novo sentido à sua criminalização.³¹ Isto porque os delitos de lesão corporal (de natureza leve) e ameaça, cujas penas são inferiores a um ano, continuaram sendo os mais registrados nas DDM (Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, 2001). Em 2001, consulte algumas delegadas titulares das DDM e o juiz titular do JECRIM instalado em São Paulo, no Foro de Itaquera, os quais estimaram que a maior parte dos registros nas DDM da cidade de São Paulo eram encaminhados aos JECRIM.³²

³¹ Sobre o papel mediador das delegacias da mulher, ver Brandão (1998) e Muniz (1996). Sobre o papel de “recriminalização” da Lei 9.009/95, ver Campos (2001).

³² Nos demais foruns da capital, os juizes e funcionários das varas criminais vinham acumulando funções e

Previendo os efeitos destes juizados no funcionamento e nas atribuições das DDM, as delegadas das DDM em São Paulo reuniram-se no início de 1996 na Assembléia Legislativa para discutir a ampliação das suas competências. Tive a oportunidade de presenciar este debate, observando a união das delegadas em torno da defesa das DDM. Temendo a extinção desta instituição, as delegadas defenderam, entre outras coisas, que os crimes de aborto e infanticídio passassem a ser investigados pelas DDM, mesmo que, nestes casos, a vítima não fosse do sexo feminino (Santos, 2005). Meses depois desta reunião, o então governador Mário Covas determinou, mediante o Decreto 40.693/96, a ampliação das atribuições das DDM e deu-lhes uma nova caracterização. Além dos delitos contra a pessoa do sexo feminino, essas delegacias passaram também a investigar e apurar os delitos contra a criança e o adolescente, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. A essas delegacias coube, ainda, apurar mais crimes contra as mulheres, como, por exemplo, homicídio ocorrido no âmbito doméstico e de autoria conhecida. Por outro lado, a competência das DDM estendeu-se aos crimes de aborto provocado pela gestante ou com o seu consentimento, aborto provocado por terceiro e infanticídio, entre outros crimes adicionais. Nestes casos, a mulher passou de “vítima” a “criminosa”, as DDM não mais servindo-lhe necessariamente de “defesa”.³³

A Lei 9.099/95 recebeu várias críticas por parte de militantes feministas, pesquisadores e policiais. Campos (2001), por exemplo, examina os JECRIM como um espaço de resignificação das penas, onde ocorre uma “recriminalização” da violência contra mulheres, com efeitos de trivialização do problema. Melo (2000) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001) apontam que, no JECRIM, os juízes em geral são do sexo masculino e não recebem treinamento especializado para lidar com a problemática específica da violência contra mulheres. A conciliação é utilizada como um fim, não como um meio de solução do litígio. Através da promoção de um acordo com renúncia do direito de representação, ou da aplicação de penas alternativas, que resultam em geral na distribuição de cestas básicas ou prestação de trabalhos comunitários não relacionados à violência contra as mulheres, tal violência passa a ser banalizada e a justiça se torna questionável, dando azo à impunidade.

atuando em Juizados Especiais Criminais improvisados nas próprias varas. Ver Izumino (2003) para dados sobre as queixas encaminhadas pelas DDM aos Juizados Especiais Criminais que a autora observou em São Paulo. Em Porto Alegre, Campos (2001) aponta que os Juizados Criminais eram responsáveis pela “grande movimentação processual da Justiça Penal” e que 70% dos processos julgados em 1998 referiam-se à violência doméstica contra mulheres.

³³ Outra mudança importante nas atribuições das DDM de São Paulo deu-se em 1997, com a promulgação do Decreto 42.082/97, que veio conferir a essas delegacias competência para “o cumprimento dos mandados de prisão civil por dívida do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia”. O cumprimento desses mandados aumentou o trabalho das investigadoras de polícia e incentivou a transferência de investigadores do sexo masculino para as DDM.

Na perspectiva de algumas organizações feministas que trabalham com o tema da violência e da justiça criminal, os JECRIM são problemáticos porque não estão preparados, culturalmente, para lidar com o problema específico da violência doméstica e conjugal. Tal como as DDM, os juízes não recebem capacitação na perspectiva de gênero. Insurgindo-se contra a trivialização da violência conjugal nos JECRIM, em novembro de 2001 algumas organizações feministas e entidades jurídicas com envolvimento nos Cursos de Promotoras Legais Populares, promovidos pela União de Mulheres de São Paulo, organizaram uma campanha pela criação de um “Juizado Especial para Crimes de Violência de Gênero”.³⁴ Atendendo a esta reivindicação, em 2003, o Tribunal de Justiça de São Paulo criou um Juizado Especial Criminal da Família.

Debert (2006) critica o modelo de justiça conciliatória do JECRIM e do JECRIM da Família por considerar que este modelo promove a judicialização da família e a despoliticização da justiça. Da mesma forma, critica a defesa e a promoção das funções assistenciais e conciliatórias das DDM. Todavia, há, a seu ver, diferenças entre o ideário das DDM e dos JECRIM. Nos primeiras, este ideário, ainda que não seja feminista, incorpora a noção de que a mulher é um “sujeito de direitos” (Debert, 2006: 29). Nos JECRIM, é a defesa da família que organiza a conciliação.³⁵ Neste sentido, os JECRIM “(re)transformam uma questão política num assunto privado” (Debert, 2006: 18). Para Debert, a adoção do modelo de justiça conciliatória do JECRIM, pelas DDM e pelo JECRIM da Família, restringe a justiça criminal ao tratamento apenas da violência na família e reprivatiza a violência intrafamiliar.

Pesquisas na perspectiva das usuárias dos JECRIM e das DDM mostram, porém, que a criminalização não é necessariamente o objetivo das mulheres em situação de violência conjugal (Muniz, 1996; Brandão, 1998; Izumino, 1998; Izumino, 2003; Santos, 2005). Em sua análise da aplicação da Lei 9.099/95, Izumino (2003: vi) argumenta que os JECRIM não são um fator de

³⁴ Lideraram esta campanha as seguintes organizações feministas: União de Mulheres de São Paulo, Centro de Promotoras Legais Populares de São José dos Campos-DANDARA e Marcha Mundial de Mulheres. O Instituto Brasileiro de Advocacia Pública-IBAP, o Movimento do Ministério Público Democrático e a Comissão da Mulher Advogada da OAB-SP também participaram desta campanha. Estas organizações assinaram duas cartas enviadas ao presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo em 2001 e 2002, respectivamente. É importante lembrar que a luta pela criminalização da violência conjugal e contra a impunidade de assassinos de mulheres vem sendo levada a cabo desde os anos 1980 pela União de Mulheres de São Paulo. Outras organizações feministas, como a Casa da Mulher Negra e o Comitê Latinoamericano em Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM-Brasil, também vêm-se mobilizando contra a impunidade desde os anos 1990.

³⁵ Santos (1999a; 2005) mostra que as delegadas das DDM nem sempre absorvem este ideário e, quando articulam um discurso de direitos, assim o fazem de forma negativa, utilizando expressões como “os homens não têm o direito de bater nas mulheres”. Segundo a autora, um dos efeitos das DDM nas usuárias é a articulação deste discurso de direitos pela negativa dos direitos dos homens. Santos (1999a; 1999b; 2004; 2005) também mostra que, mesmo as delegadas que defendem um discurso de direitos das mulheres, acabam por defender a família. Ou seja, os dois ideários – de construção de direitos e de defesa da família – não são necessariamente excludentes nas DDM.

“descriminalização e re-privatização da violência contra a mulher”. Segundo a autora, “o período de implantação dos Juizados coincide com o crescimento no número de registros policiais registrados nas DDMs, sugerindo que delegacias e juizados se constituíram em importantes espaços de “fortalecimento” (*empowerment*) das mulheres em situação de violência” (Izumino, 2003: vi). Analisando casos de agressões físicas ou ameaças entre casais (heterossexuais), a autora argumenta que “a decisão de recorrer à polícia e a capacidade legal de manifestação no decorrer do processo revelam um modo de exercício do poder pelas mulheres” (Izumino, 2003: vi).

A análise de Izumino traz uma nova interpretação sobre o fenômeno da “retirada das queixas”, que era objeto de preocupação das feministas e de muitas delegadas nas DDM (Brandão, 1998; Santos, 1999a). A partir da noção de gênero como uma relação de poder, tal proposta por Joan Scott, Izumino mostra que as mulheres não são meras “vítimas” e exercitam o seu poder na apresentação e negociação da retirada das queixas. A autora retoma, assim, o debate feminista do início dos anos 1990 sobre o vitimismo *versus* a culpabilização das mulheres (Gregori, 1993b; Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo, 1994; Grossi, 1994). Izumino também amplia a discussão sobre o papel da justiça criminal na solução de conflitos que envolvem violência conjugal, celebrando uma forma alternativa de justiça baseada na negociação entre as partes e não na criminalização.

Há que se questionar, porém, algumas das conclusões desta importante pesquisa sobre os JECRIM em São Paulo. Em primeiro lugar, o aumento no número de registros nas DDM não sugere necessariamente que as DDM e os JECRIM se constituíram em espaços de “fortalecimento” das mulheres que prestam queixas. Este aumento pode estar relacionado com diversos fatores, como o aumento no número das DDM, a ampliação das suas atribuições, a divulgação de seu trabalho pela mídia, o possível aumento da violência conjugal, entre outros. Além disso, a justiça conciliatória, como qualquer tipo de justiça, precisa garantir condições iguais de negociação às partes em conflito. Exercitar o poder de decidir ou de manifestar a vontade não apaga as desigualdades de poder que caracterizam as relações de gênero no Brasil. As condições extra-judiciais em que as mulheres negociam as queixas e manifestam a sua vontade precisam ser investigadas. Do contrário, cai-se em uma abordagem individualista e voluntarista dos conflitos sociais e da administração judicial dos conflitos.

O modelo de justiça conciliatória, por sua vez, pode conduzir a uma reconciliação que nem sempre poderá trazer segurança para as mulheres em situações de desigualdade de poder. A conciliação, como um fim em si mesmo, precisa ser questionada. A cultura jurídica dos conciliadores ou mediadores também precisa ser objeto de análise. A formação jurídica dos

conciliadores é uma questão tanto jurídica quanto política. Daí por que, como bem argumenta Debert (2006), a questão da violência não pode ser despolitizada e remetida simplesmente à judicialização das relações nas famílias.

É preciso também compreender a construção das demandas feministas em sua complexidade e em seus respectivos contextos políticos. Debert (2006) critica as organizações não-governamentais de direitos humanos que consideram que o mote da justiça com inspiração no feminismo se traduz em vingança. Segundo a autora, esta caracterização é equivocada e simplificadora das lutas feministas no combate à violência contra mulheres no Brasil. De fato, a abordagem feminista da criminalização da violência não significa “vingança” e não é a única trilhada pelas organizações feministas (Santos, 2005). A Casa Eliane de Grammont, por exemplo, criada em 1990 pela então prefeita de São Paulo, Luíza Erundina (PT), fornece serviços psicológicos e sociais a mulheres em situação de violência, adotando uma perspectiva mais psicanalítica do que criminal no tratamento desta questão. Desde 1992, a Pró-Mulher, Família e Sociedade, organização não-governamental feminista coordenada pela psicanalista Malvina Muskat, desenvolve um trabalho de mediação de conflitos intrafamiliares a partir de uma abordagem terapêutica e não-criminal. O Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde tem focado a questão da violência a partir de uma perspectiva da saúde pública. A União de Mulheres de São Paulo também tem defendido esta perspectiva, sem abandonar a sua abordagem criminal.

Mesmo com esta pluralidade de abordagens, as organizações feministas não avaliam que os JECRIM se constituíram em um espaço de “fortalecimento” das mulheres em situação de violência. A criação do JECRIM da Família não veio resolver os problemas do modelo de justiça conciliatória. Passada uma década de críticas e protestos feministas contra os JECRIM, um consórcio de organizações não-governamentais feministas e especialistas na matéria da violência contra mulheres conseguiram incluir no texto da Lei “Maria da Penha” a retirada da competência dos JECRIM para apreciar os casos de “violência doméstica e familiar contra a mulher”.

O momento da Lei Maria da Penha

Já no início dos anos 1990, os movimentos feministas e de mulheres de vários países da América Latina, incluindo o Brasil, lutavam pela adoção de leis específicas e abrangentes sobre a violência doméstica contra mulheres (Pimentel, 1993). A maior parte dos países

adotaram uma lei sobre esta temática em meados dos anos 1990.³⁶ No entanto, tais legislações têm recebido várias críticas por parte de intelectuais e militantes feministas. Uma das principais críticas é que estas legislações enquadram a questão da violência como um problema da esfera cível e não criminal, criando tribunais da família ou determinando a competência da justiça civil para processar os litígios em torno desta questão. Quando ocorre a criminalização, as penas são brandas, passando ao público uma mensagem de que a violência não é grave e inaceitável (Franceschet, 2007). No caso brasileiro, a Lei 11.340/2007, a chamada Lei “Maria da Penha”, embora chegando com um atraso de doze anos em comparação com países vizinhos como Chile e Argentina, procura corrigir estes problemas, reforçando a abordagem feminista da criminalização.

Antes de examinar o teor desta lei, é importante situá-la nos contextos políticos internacional e nacional que permitiram a sua promulgação e a *absorção/tradução* quase integral do anteprojeto de lei proposto por feministas brasileiras. No âmbito internacional, a Conferência dos Direitos Humanos promovida pela Organização das Nações Unidas em 1993, em Viena, foi um marco importante para o reconhecimento internacional da violência contra mulheres como uma violação dos “direitos humanos das mulheres”. Logo após esta conferência, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Declaração sobre Violência contra a Mulher, estabelecendo que tal violência constitui uma violação dos direitos humanos. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos também aprovou a Convenção para a Eliminação, Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de “Belém de Pará”, que define a violência contra mulheres como uma violência baseada no gênero e como uma violação dos direitos humanos. Este discurso internacional dos “direitos humanos das mulheres” foi resultado de mobilizações feministas transnacionais e surtiu efeitos nos discursos locais. No Brasil, ele foi incorporado às lutas feministas contra a impunidade em casos de assassinato de mulheres e em campanhas promovidas por organizações não-governamentais na adoção de novas leis que incorporassem os novos instrumentos internacionais de proteção dos “direitos humanos das mulheres”.

No âmbito nacional, o governo de Fernando Henrique Cardoso promoveu a incorporação das normas internacionais de direitos humanos ao sistema jurídico-normativo nacional. A partir de meados dos anos 1990, o Brasil ratificou as seguintes convenções, protocolos e planos internacionais relativos aos direitos das mulheres, além de outros instrumentos internacionais de direitos humanos: a Convenção Interamericana para Prevenir,

³⁶ Peru foi o primeiro a adotar tal legislação, em 1993, seguido da Argentina e do Chile, em 1994. A maior parte dos outros países assim o fizeram entre 1995 e 1998 (Franceschet, 2007).

Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ratificada pelo Brasil em 1995; a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, adotada pela ONU em 1995 e assinada pelo Brasil no mesmo ano; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, adotado pela ONU em 1999, assinado pelo governo brasileiro em 2001 e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002. Em março de 1983, o Brasil assinou, com reservas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, conhecida como CEDAW, adotada pela ONU em 1979. Em 1984, a CEDAW foi ratificada pelo Congresso Nacional, mantendo as reservas do governo brasileiro. Somente em 1994, dez anos depois, o governo brasileiro retirou as reservas e ratificou plenamente a Convenção (Freire, 2006: 9). Em 1992, o Brasil também ratificou a Convenção Americana dos Direitos Humanos, o que possibilitou o encaminhamento, por parte de ONGs e vítimas, de maior número de denúncias de violação de direitos humanos no Brasil.

A adoção destes instrumentos internacionais de proteção dos “direitos humanos das mulheres” abriu caminho para mobilizações jurídicas transnacionais por parte das organizações não-governamentais de direitos humanos e de organizações feministas. Mas Cardoso, como mencionado anteriormente, deu pouca atenção às demandas feministas e somente no final do seu segundo mandato criou a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher – SEDIM, através da Medida Provisória 37, de 8 de maio de 2002. O governo de Lula, por sua vez, criou as condições necessárias para que os movimentos feministas e de mulheres lograssem a aprovação de duas leis: uma sancionada em 2004 (Lei 10.886/2004), que alterou o Código Penal e introduziu o crime de “violência doméstica”, com pena de detenção de seis meses a um ano; a Lei “Maria da Penha”, sancionada dois anos depois, que criou mecanismos amplos para coibir, punir e prevenir a “violência doméstica e familiar contra a mulher”.

A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), com estatuto ministerial, foi criada através da Medida Provisória 103, de 1 de janeiro de 2003, e desempenhou um papel importante na aprovação destas leis. A articulação deste órgão com as organizações não-governamentais feministas em todo o país possibilitou uma pressão bem sucedida no governo Lula e no Congresso Nacional.

O recurso das feministas a instâncias supra-nacionais de proteção dos direitos humanos, como a OEA e a ONU, também foi um fator importante, embora não tanto por sua capacidade de persuasão do governo, como fizera a SPM, mas sobretudo por mostrar, internacionalmente, que o governo brasileiro não estava cumprindo as suas obrigações de defesa dos direitos humanos. Em meados dos anos 1990, face à impunidade em casos de assassinato de mulheres,

algumas juristas feministas e organizações não-governamentais feministas passaram a estudar a possibilidade de recorrer a instâncias internacionais de proteção de direitos humanos. Na segunda metade da década de 1990, dois casos foram encaminhados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH): o caso Márcia Leopoldi, que se refere ao assassinato de Leopoldi por seu ex-namorado, tendo sido encaminhado à CIDH em 1996,³⁷ e o caso Maria da Penha, referente à dupla tentativa de assassinato de Maria da Penha por parte de seu marido, tendo sido encaminhado à CIDH em 1998.

Um breve exame dos dois casos revela que, apesar da criação das delegacias da mulher, havia a necessidade de se transformar todo o sistema de justiça criminal brasileiro e de se criar mecanismos mais eficazes de prevenção e coibição da violência doméstica contra mulheres. O trâmite dos dois casos também revela o descaso do governo brasileiro diante das denúncias internacionais de violência doméstica contra mulheres, bem como a morosidade do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Verifica-se também que, nos dois casos, as mobilizações feministas tiveram um papel importante na politização e materialização do discurso dos “direitos humanos das mulheres”, contribuindo para a promoção de algumas mudanças legais relativamente à questão da violência doméstica contra as mulheres. Os dois casos mostram, principalmente, que as vítimas e familiares não se resignaram e traduziram suas dores em clamor por Justiça, buscando, tenaz e arduamente, caminhos coletivos de luta pelos seus direitos e pelos direitos das mulheres na sociedade brasileira.

Dada a sua maior visibilidade e vinculação com a Lei “Maria da Penha”, cabe apresentar um breve histórico do caso Maria da Penha. Em maio e junho de 1983, Maria da Penha Maia Fernandes foi vítima de duas tentativas de assassinato por parte do seu marido, Marco Antônio Heredia Viveros, ficando paraplégica em função da primeira agressão. No primeiro julgamento, ocorrido nove anos depois do crime, Viveros foi condenado a uma pena de 15 anos de reclusão, reduzida a 10 anos por se tratar de réu primário. Em 1996, a decisão do júri foi anulada e o réu, sendo submetido a novo julgamento, foi condenado a 10 anos e 6 meses de reclusão. Recorrendo da sentença diversas vezes e valendo-se, inclusive, de práticas de corrupção, Viveros permaneceu em liberdade por dezenove anos, sendo preso em outubro de 2002, pouco antes de o crime prescrever. Pode-se afirmar que a conclusão do processo judicial e a prisão do réu só ocorreram graças às pressões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que recebera o caso em 1998.

O caso Maria da Penha foi levado à CIDH pelas organizações Comitê Latino-Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM-Brasil e Centro pela Justiça e o

³⁷ Sobre o histórico deste caso, ver Leopoldi (2007).

Direito Internacional – CEJIL, juntamente com a vítima, Maria da Penha. A denúncia baseou-se na Convenção Americana dos Direitos Humanos e na Convenção de Belém do Pará. Em abril de 2001, a CIDH publicou o relatório sobre o mérito do caso, concluindo que o Brasil violara os direitos de Maria da Penha ao devido processo judicial. Para a CIDH, esta violação constituía um padrão de discriminação evidenciado pela aceitação da violência contra as mulheres no Brasil através da ineficácia do Judiciário. A CIDH fez as seguintes recomendações ao Estado brasileiro: que o Estado conduzisse uma investigação séria, imparcial e exaustiva com vistas ao estabelecimento da responsabilidade do agressor pela tentativa de assassinato sofrida por Maria da Penha; que identificasse as práticas dos agentes do Estado que teriam impedido o andamento célere e eficiente da ação judicial contra o agressor; que o Estado providenciasse de imediato a devida reparação pecuniária à vítima; que adotasse medidas no âmbito nacional visando à eliminação da tolerância dos agentes do Estado face a violência contra as mulheres.³⁸

Conforme observado pelas organizações CEJIL, CLADEM e AGENDE, “a extrema relevância deste caso ultrapassa o interesse da vítima Maria da Penha, estendendo a sua importância para todas as mulheres brasileiras”.³⁹ Além das recomendações da CIDH para além da reparação dos direitos individuais da vítima, este foi o primeiro caso em que um organismo internacional de direitos humanos aplicou a Convenção de Belém do Pará, publicando uma decisão inédita em que um país signatário foi declarado responsável pela violência doméstica praticada por um particular. Assim, “o caso Maria da Penha tornou-se um caso emblemático por reconhecer um padrão sistemático de violência doméstica contra as mulheres e por estabelecer a responsabilidade do Estado ao nível internacional em função da ineficácia do sistema judicial ao nível nacional”.⁴⁰

Apesar de diversos comunicados da CIDH ao governo brasileiro, o caso foi ignorado pelas autoridades brasileiras ao longo de quase todo o período do governo de Fernando Henrique Cardoso — este descaso ocorreu inclusive na ocasião em que a CIDH publicou o relatório de mérito, condenando o Estado brasileiro. Somente em outubro de 2002, a então secretária da recém-criada Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), Solange Bentes, envidou esforços para que o Tribunal Superior de Justiça apreciasse o último recurso que fora apresentado, no ano 2000, pelos advogados de defesa de Viveros.⁴¹ Em 2003, o

³⁸ Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório n. 54/01, Caso n. 12.051.

³⁹ Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL, CLADEM Brasil – Comitê Latino-Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher e AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (2003).

⁴⁰ *Idem*.

⁴¹ Ver Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher – SEDIM (2002).

movimento de mulheres mencionou este caso no documento que enviou ao Comitê da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW, denunciando, entre outras coisas, a falta de cumprimento, por parte do Estado brasileiro, das recomendações feitas pela CIDH no caso Maria da Penha.⁴²

O governo de Lula também ignorou o caso Maria da Penha durante o primeiro ano do seu primeiro mandato. Somente no início de 2004, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) começou a tomar providências no sentido de dar cumprimento às recomendações da CIDH. Em março de 2004, o Presidente Lula criou um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar um projeto de lei versando sobre mecanismos de combate e prevenção à violência doméstica contra as mulheres (Decreto 5.030, de 31 de março de 2004). Coordenado pela SPM, sob a presidência da Ministra Nilcéa Freire, este Grupo de Trabalho Interministerial recebeu subsídios de um Consórcio de Organizações Não-Governamentais Feministas, formado por ADVOCACY, AGENDE, THEMIS, CLADEM/IPÊ, CEPIA e CFEMEA, que preparou uma proposta de anteprojeto de lei. Após consultar representantes da sociedade civil, através de debates e seminários por todo o país, a SPM encaminhou ao Presidente da Câmara dos Deputados e ao Presidente da República o Projeto de Lei 4.559/2004, posteriormente transformado na Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei “Maria da Penha”). Na “Exposição de Motivos”, este projeto de lei fazia referência explícita à condenação do Estado brasileiro no caso Maria da Penha.

A Lei “Maria da Penha” foi assim denominada para reparar, simbolicamente, Maria da Penha Maia Fernandes pela morosidade da Justiça brasileira na condução do processo judicial contra o seu agressor. Maria da Penha foi especialmente convidada pelo governo brasileiro para participar na cerimônia solene de assinatura da lei pelo Presidente Lula, ocorrida no dia 7 de agosto de 2006. Como recorda Maria da Penha:

Primeiro me convidaram pra assistir à sanção da lei. Quando foi na véspera, me ligaram, uma secretária da Secretaria, que me disse: “nós estamos pensando em colocar a lei com o seu nome”; eu disse: “Ai, eu não acredito! Eu vou ficar famosa agora é?”, tudo na brincadeira. Aí quando foi à noite, eu recebi a ligação de uma repórter que disse o seguinte: “Como é que a senhora está se sentindo em a lei ter o seu nome?” Aí eu disse: “E é verdade?” Aí foi que a ficha caiu... Olha, eu nem sei lhe dizer, eu fiquei emocionada por terem colocado o meu nome, mas aí pronto, pegou, o pessoal esquece o número da lei e só fala na lei “Maria da Penha”.⁴³

⁴² Ver Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL, CLADEM Brasil – Comitê Latino-Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher e AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (2003).

⁴³ Entrevista, por telefone, com Maria da Penha Maia Fernandes, 3 de abril de 2007. Vale notar que, embora a lei tenha servido para dar cumprimento parcial às recomendações da CIDH, até recentemente, Maria da Penha não tinha recebido a reparação pecuniária que lhe deveria ser paga pelo Estado do Ceará, no montante de US\$ 20.000 (vinte mil dólares), conforme recomendação feita pela CIDH em 2001 (Relatório n. 54/01, Caso n. 12.051). Em março de 2008, passados sete anos, a Assembléia Estadual do Estado do Ceará aprovou o pagamento da indenização no valor de R\$ 60.000 (sessenta mil reais) (cf.

Interessante notar que as representantes das organizações que levaram o caso Maria da Penha à CIDH foram convidadas apenas poucos dias antes da cerimônia e não puderam comparecer, denotando uma distância entre a SPM e estas organizações no processo de negociações do cumprimento das recomendações da CIDH a partir da adoção da Lei Maria da Penha.

A Lei 11.340/2006 tem por objetivo criar “mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher”, ou seja, tem por enfoque uma forma específica de violência contra mulheres. O processo de criação desta lei e os seus resultados mostram uma articulação estreita entre o governo e os movimentos feministas e de mulheres, ainda que as negociações subsequentes sobre o caso Maria da Penha não tenham incluído as feministas. Deve-se salientar que a lei incorpora praticamente todas as propostas feministas. Mas ela também confere irrefutável hegemonia a uma forma de violência contra mulheres, qual seja, a “violência doméstica e familiar contra a mulher”, concebida como uma “violação dos direitos humanos das mulheres” e como uma forma de violência “baseada no gênero” (Art. 6).

Em consonância com o reconhecimento cada vez mais crescente, por parte do discurso feminista, da pluralidade de interesses e das diferenças entre as mulheres, a Lei 11.340/2006 faz menção, em diversos artigos, às categorias sociais de raça, etnia e orientação sexual. Mas a definição de “violência doméstica e familiar contra a mulher” baseia-se unicamente na categoria de gênero e tem por objeto sobretudo situações de violência conjugal.

Conforme estabelecido no Art. 5, “Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. A violência pode ocorrer no “âmbito da unidade doméstica” (Art. 5, Inciso I), no “âmbito da família” (Art. 5, Inciso II) ou “em qualquer relação íntima de afeto” (Art. 5, Inciso III). Esta definição é importante por considerar “violência doméstica e familiar” situações de violência que ocorrem não apenas no espaço doméstico, desde que a violência tenha por base as relações de gênero. Além disso, as formas de violência doméstica e familiar previstas na Lei 11.340/2006 não se restringem à violência física, sexual e psicológica: incluem também o dano moral e o dano patrimonial (Art. 5 e Art. 7).

Além de ampliar a concepção de violência doméstica e familiar, a Lei 11.340/2006 leva em consideração a “orientação sexual” das partes envolvidas nas relações pessoais descritas no Art. 5, embora não pareça assim fazê-lo para combater a violência contra lésbicas, com base na discriminação por orientação sexual. O parágrafo único do Art. 5 dispõe o seguinte:

<http://www.brasilefato.com.br/v01/agencia>). Mas os responsáveis pela morosidade do caso Maria da Penha no Judiciário ainda não foram identificados e punidos.

“As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual”. Este parágrafo único não fazia parte do anteprojeto apresentado pelo consórcio de organizações feministas e foi acrescentado pela SPM. Ele tem sido interpretado como a afirmação jurídica de que as “uniões homoafetivas constituem entidade familiar”.⁴⁴ A meu ver, é necessário tanto reconhecer as uniões homoafetivas como coibir a violência entre lésbicas, mas, neste caso, verifica-se um *reconhecimento perverso* da união homoafetiva, através da criminalização de uma relação conjugal que, à luz do Direito, só merece o reconhecimento de deveres, e não de direitos. Se esta interpretação corresponde à intenção da SPM e dos legisladores de criminalizar relações conjugais violentas, independentemente da orientação sexual dos parceiros, tal norma vem reforçar também a tendência de se pensar a “violência doméstica e familiar contra a mulher” apenas como “violência conjugal”. Por que não se considera, por exemplo, que o parágrafo único do Art. 5 contempla situações de violência contra lésbicas cometida por seus genitores ou por outros familiares, no âmbito da unidade doméstica ou no âmbito da família?

Na hipótese de a violência doméstica e familiar resultar em lesão corporal, a Lei 11.340/2006 aumentou a pena de detenção, que passou de seis meses a um ano para um mínimo de três meses e o máximo de três anos (Art. 44). Se o crime for cometido contra pessoa portadora de deficiência, a pena será aumentada de um terço. O agravamento da pena certamente responde às reações das feministas contra a banalização da violência pelos JECRIM. A lei determina a retirada da competência dos Juizados Especiais Criminais para o julgamento dos crimes de “violência doméstica e familiar contra a mulher”, independentemente da pena que lhe for atribuída. Para substituir os JECRIM, a lei institui a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a serem implantados pelos tribunais de cada Estado.

Além das medidas punitivas, a lei também estabelece medidas preventivas e de proteção. Dentre as “medidas integradas de prevenção”, destacam-se, por exemplo, “a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação”; “a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero, raça ou etnia”; “o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que

⁴⁴ Ver o artigo “Violência doméstica e as uniões homoafetivas – o que a Lei Maria da Penha tem a ver com isso?”, disponível em <http://www.comuniles.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=36> (acessado em 5 de fevereiro de 2007). Ver também Dias (2007: 44).

legitimam ou exarcebam a violência doméstica e familiar”; “a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher”; “a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher”; “a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto a questões de gênero e de raça ou etnia” (Art. 8).

A assinatura desta lei, que entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006, teve grande repercussão nos meios de comunicação, na sociedade, nos movimentos feministas e de mulheres e em diversos órgãos governamentais, incluindo o Poder Executivo e o Poder Judiciário. Vários jornais e emissoras de rádio e televisão divulgaram a matéria amplamente.⁴⁵ Os movimentos feministas e de mulheres mobilizaram-se em torno da implementação da nova lei e desde então vêm debatendo sobre as condições para a sua aplicabilidade. No dia 18 de setembro de 2006, por exemplo, os Fóruns de Mulheres de 16 Estados participaram do debate sobre a implementação desta lei, através de videoconferência organizada pela Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). Mediante a portaria 479/2006, o Presidente Lula criou uma Comissão de Instalação das Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, previstas na Lei 11.340/2006. Em fevereiro de 2007, a SPM publicou um edital convocando as “organizações não-governamentais e/ou instituições universitárias organizadas sob a forma de consórcios, a apresentarem propostas de constituição do Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei 11.340/2006” (www.spmulheres.gov.br). O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso publicou um manual de capacitação multidisciplinar para facilitar a implementação da Lei 11.340/2006 pelos agentes públicos. No Ceará, a lei tem sido traduzida e divulgada pela música popular, com o lançamento em 2007 do CD “A Lei Maria da Penha”, do cantor e compositor Tião Simpatia, e por meio da poesia popular, com a publicação de *A Lei Maria da Penha em Cordel*, do advogado Valdecy Alves (2007).

Apesar desta grande repercussão, o governo Lula e as organizações não-governamentais feministas defrontam-se atualmente com o desafio de promover a efetiva implementação da Lei “Maria da Penha”. Uma das principais reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres refere-se à criação dos juizados especializados. Operadores do Direito têm resistido à aplicação da lei. Alguns têm questionado a gravidade do problema da violência doméstica no Brasil,

⁴⁵ O evento foi amplamente noticiado por várias redes de televisão, como a Rede Globo, que cobriu a matéria no Jornal Hoje, Jornal Globo e Jornal Nacional. As rádios Joven Pan e Nacional AM também divulgaram o evento. Ver também os diversos artigos assinados e republicados no site <http://copodeleite.rits.org.br/apc-aa-patriciagalvao/home/index.shtml>, acessado em 18 de setembro de 2006.

enquanto outros consideram que a lei “Maria da Penha” fere o princípio constitucional da igualdade e trata homens e mulheres de forma diferenciada. Com o objetivo de anular as decisões de primeira e segunda instâncias contra esta legislação e impedir que os juizes rejeitem pedidos de proteção a mulheres em situação de violência doméstica, em dezembro de 2007 o Presidente Lula ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Declaratória de Constitucionalidade para que o órgão declare a Lei “Maria da Penha” constitucional.⁴⁶

Conclusão

O exame dos “momentos” institucionais das ondas, quebras e ritmos das lutas feministas e das políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil mostra que, nos últimos vinte anos, houve mudanças significativas em alguns órgãos do Estado e na sociedade brasileira. Até meados da década de 1970, a questão da violência contra mulheres não era politizada pelos movimentos de mulheres. No caso da violência doméstica e conjugal, o Estado e a sociedade não reconheciam esta questão como um problema social e político, aceitando esta prática social como um assunto privado e até “normal”. Apesar das mudanças surgidas desde o momento de criação das primeiras DDM, ainda há um longo caminho a se percorrer para assegurar o direito das mulheres a viverem sem violência, uma das condições para o exercício da cidadania plena das mulheres.

O percurso das lutas feministas no combate à violência e os diversos momentos de mudanças institucionais – das delegacias da mulher à Lei “Maria da Penha” – indicam que a violência doméstica e familiar contra as mulheres é a forma de violência priorizada tanto pelos movimentos feministas como pelo Estado. Indicam também que a abordagem da criminalização não é a única defendida pelos movimentos feministas e de mulheres, embora seja a mais enfatizada, a mais visível e a mais traduzível no processo de institucionalização de políticas públicas.

Vê-se, assim, que não é apenas o Estado quem seleciona/silencia demandas feministas e realiza traduções e absorções mais ou menos amplas destas demandas. As próprias organizações feministas da sociedade civil dão visibilidade a determinadas temáticas e silenciam outras. A dinâmica das relações entre os órgãos do Estado e estas organizações feministas pode transformar as agendas de ambos os lados. As oportunidades políticas podem contribuir tanto para expandir uma luta como para silenciar outra; pode valorizar uma abordagem em detrimento de outra.

⁴⁶ Consultar a página <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/noticias/ultimas_noticias/not_lula_stf_constitucionalidade_lei_maria_da_penha/> (acessada em 22 de Janeiro de 2008).

Desde o início do processo de redemocratização das instituições no Brasil, as diferentes abordagens feministas sobre violência doméstica e familiar contra mulheres nem sempre foram absorvidas pelo Estado. Os “momentos” de emergência das primeiras DDM e dos JECRIM mostram diferentes modalidades de institucionalização – através da absorção, da tradução e da traição – da demanda feminista pela criminalização da violência contra as mulheres como um direito de acesso à justiça e como um direito de cidadania.

O advento da Lei “Maria da Penha” representa uma grande conquista dos movimentos feministas e de mulheres relativamente ao reconhecimento dos direitos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar baseada no gênero, promovendo a criação de “serviços integrados” de atendimento a estas mulheres em escala nacional. Mas não se pode enfatizar apenas a criminalização, ainda que esta seja uma estratégia necessária ao reconhecimento do problema da violência doméstica como uma questão pública e de cidadania das mulheres. Por outro lado, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher pode contribuir para a “(re)privatização” da violência, caso os operadores destes juizados despolitizem este problema, como fizeram os JECRIM e fazem muitas policiais nas DDM.

Além disso, o contexto político favorável à absorção institucional, ainda que seletiva, das demandas feministas pode vir a alterar-se. Mas, mesmo que este contexto favorável não se modifique, isto não garante que as políticas públicas de punição, prevenção e proteção, previstas na Lei “Maria da Penha” serão executadas. As culturas político-jurídicas das instituições governamentais e as estruturas dos órgãos estatais não são homogêneas. Além da resistência ideológica que já se verifica em muitos operadores do Direito para reconhecer a constitucionalidade da Lei “Maria da Penha”, os órgãos estatais enfrentam dificuldades materiais para implementar todas as medidas que a lei prevê. As políticas econômicas neoliberais dificilmente permitirão que os órgãos públicos tenham a capacidade financeira necessária para investir nos serviços e articular as redes de serviços delineados nesta lei e no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Se é certo que as lutas pela cidadania plena das mulheres exigem um exame crítico das relações sociais tanto no âmbito da família como no mercado de trabalho, nos espaços comunitários, nas instituições estatais e no âmbito das relações internacionais, também é certo que o modelo neoliberal que orienta o capitalismo globalizado continuará exacerbando as desigualdades na distribuição dos poderes exercidos por – e entre – diferentes grupos de homens e de mulheres por todo o mundo.

Referências bibliográficas

- Aleem, Samim (1991), *Women Police and Social Change*. Punjab Bagh, New Delhi: Ashish Publishing.
- Alvarez, Sonia E. (1990), *Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Alvarez, Sonia E. (1998), "Latin American Feminisms 'Go Global': Trends of the 1990s and Challenges for the New Millennium", in S. E. Alvarez; E. Dagnino; A. Escobar (orgs.), *Cultures of Politics/Politics of Culture: Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder, CO.: Westview Press, 293-324.
- Alvarez, Sonia *et al.* (2000), "Encountering Latin American and Caribbean Feminisms", *Signs*, 28(2), 537-579.
- Alves, Valdecy (2007), *A Lei Maria da Penha em cordel*. Fortaleza: Tupynanquim Editora.
- Americas Watch Committee (1991), *Criminal Injustice: Violence against Women in Brazil*. New York: Human Rights Watch.
- Ardaillon, Danielle (1989), *Estado e mulher: Conselhos dos direitos da mulher e delegacias de defesa da mulher*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas (Mimeo).
- Ardaillon, Danielle; Guita Grin Debert (1987), *Quando a vítima é mulher: Análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídio*. Brasília, DF: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- Barndt, Deborah (2002), *Tangled Routes: Women, Work, and Globalization on the Tomato Trail*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Blay, Eva Alterman (2003), "Violência contra a mulher e políticas públicas", *Estudos Avançados*, 17(49): 87-98.
- Brandão, Elaine Reis (1998), "Violência conjugal e o recurso feminino à polícia", in C. Bruschini; H. B. de Holanda (org.), *Horizontes plurais: Novos estudos de gênero no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 51-84.
- Camargo, Brígido Vizeu; Dagostin, Carla Giovana; Coutinho, Marisa (1991), "Violência denunciada contra a mulher: A visibilidade via delegacia da mulher em Florianópolis", *Cadernos de Pesquisa de São Paulo*, 78, 51-57.
- Campos, Carmen H. de (2001), "Violência doméstica no espaço da lei", in Cristina Bruschini; Céli Regina Pinto (org.), *Tempos e lugares de gênero*. São Paulo: Editora 34 e Fundação Carlos Chagas, 301-322.

- Carrara, Sérgio; Vianna, Adriana R. Barreto; Enne, Ana Lúcia (2002), “Crimes de bagatela’: A violência contra a mulher na justiça do Rio de Janeiro”, in Mariza Corrêa (org.), *Gênero & cidadania*. Campinas, SP: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero-Unicamp, 70-106.
- Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento-COJE (1984), *Boletim do COJE*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Centro pela Justiça e o Direito Internacional – CEJIL, CLADEM Brasil – Comitê Latino-Americano e do Caribe pela Defesa dos Direitos da Mulher e AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (2003), *Document for CEDAW on the compliance by Brazil of shrunken obligations as State-party of the Convention concerning violence against women: The case of Maria da Penha*. Disponível no site www.cladem.org/english/national/brasil/penhacedawi.asp (acessado em 11 de janeiro de 2004).
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1984), *Boletim informativo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1985a), *Programa de ação para o biênio 85-87*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1985b), *Delegacia especializada de proteção à mulher*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1985c), “Carta ao Secretário de Segurança Pública Michel Temer”, 10 de julho. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1985d), *Seminário: Mulher e Violência*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1986a), *Violência sexual*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1986b), *Delegacia de defesa da mulher: O que é e o que faz por você*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1986c), *I encontro das delegacias de defesa da mulher de São Paulo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (1994), *Documentos fórum 2: Seminário nacional violência contra a mulher (síntese)*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo.
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985), “Carta ao Secretário de Segurança Pública de Brasília”, D.F., 24 de outubro de 1985. Brasília, D.F.: Ministério da Justiça.
- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1986), *Relatório do primeiro encontro nacional de delegadas lotadas em delegacias de defesa da mulher*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.

- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001), *Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: Relatório final*. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- Contigo (1985), “São Paulo inaugura delegacia só para mulheres”, 5 de agosto, p. 49.
- Corrêa, Mariza (1981), *Os crimes da paixão*. São Paulo: Brasiliense.
- Costa, Ana Alice Alcantara (2005), “O movimento feminista no Brasil: Dinâmicas de uma intervenção política”, *Niterói*, 5(2), 9-35.
- Debert, Guita Grin (2006), “As Delegacias de Defesa da Mulher: Judicialização das relações sociais ou politização da justiça?”, in Mariza Corrêa; Érica Renata de Souza (org.), *Vida em família: Uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”*. Campinas, SP: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Universidade Estadual de Campinas, 16-38.
- Debert, Guita; Gregori, Maria Filomena (2002), “As delegacias especiais de polícia e o projeto Gênero e Cidadania”, in M. Corrêa (org.), *Gênero & Cidadania*. Campinas: PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero – Unicamp, 9-19.
- Dias, Maria Berenice (2007), *A Lei Maria da Penha na justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- Franceschet, Susan (2007), “The Politics of Domestic Violence Policy in Latin America”, comunicação apresentada no XXVII International Congress of the Latin American Studies Association, Montreal, 5 a 8 de setembro.
- Freire, Nilcéa (2006), “Apresentação”, in H. Frossard (org.), *Instrumentos internacionais de direitos das mulheres*. Brasília, D.F.: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 9-12.
- Góes, Marta (1985), “Mulher: sob os punhos cerrados do marido”, *Afinal*, 23 de julho, 74-81.
- Goldberg, Maria Amélia Azevedo (1985), *Violência contra a mulher*. São Paulo: Comissão de Violência do Conselho Estadual da Condição Feminina.
- Gregori, Maria Filomena (1993a), *Cenas e queixas: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo: Paz e Terra.
- Gregori, Maria Filomena (1993b), “As desventuras do vitimismo”, *Estudos Feministas*, 1(1), 143-149.
- Gregori, Maria Filomena (2006), “Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo: Paradoxos e paralelismos”, in Guita Grin Debert; Maria Filomena Gregori; Adriana Piscitelli (org.), *Gênero e distribuição da justiça: As Delegacias de Defesa da Mulher e a construção das diferenças*. Campinas: PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero – Unicamp, 57-87.

- Grossi, Miriam Pillar (1988), *Discours sur les femmes battues: Représentations de la violence sur les femmes au Rio Grande do Sul*. Tese de doutorado, Universidade de Paris V. Paris.
- Grossi, Miriam Pillar (1994), “Novas/velhas violências contra a mulher no Brasil”, *Estudos Feministas*, 2 (Número Especial), 473-483.
- Hautzinger, Sarah (1997), “‘Calling a State a State’: Feminist Politics and the Policing of Violence against Women in Brazil”, *Feminist Issues*, 15(1-2), 3-28.
- Hautzinger, Sarah (2007), *Violence in the City of Women: Police and Batterers in Bahia, Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Izumino, Wânia Pasinato (1998), *Justiça e violência contra a mulher: O papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: Annablume.
- Izumino, Wânia Pasinato (2003), *Justiça para todos: Os Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero*. Tese de doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade de São Paulo.
- Jubb, Nadine; Izumino, Wânia Pasinato (2002), “Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper”. Manuscrito não publicado.
- Kant de Lima, Roberto (1995), “Bureaucratic Rationality in Brazil and in the United States: Criminal Justice Systems in Comparative Perspective”, in D. J. Hess; R. A. DaMatta (org.), *The Brazilian Puzzle: Culture on the Borderlands of the Western World*. New York: Columbia University Press, 241-269.
- Leopoldi, Deise; Teles, Maria Amélia de Almeida; Gonzaga, Terezinha de Oliveira (2007), *Do silêncio ao grito contra a impunidade: Caso Márcia Leopoldi*. São Paulo: União de Mulheres de São Paulo.
- Machado, Lia Zanotta (s.d.), “Eficácia e desafios das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: O futuro dos direitos à não violência”. Manuscrito não publicado.
- Macauley, Fiona (2002), “Taking the Law into Their Own Hands: Women, Legal Reform and Legal Literacy in Brazil”, in Nikki Craske; Maxine Molyneux (org.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Nova York: Palgrave Macmillan, 9-101.
- Macauley, Fiona (2006), “Difundiéndose hacia arriba, hacia abajo y hacia los lados: Políticas de género y oportunidades políticas en Brasil”, in Natalie Lebon; Elizabeth Maier (orgs.), *De lo privado a lo público: 30 años de lucha ciudadana de las mujeres en América Latina*. México: Siglo XXI: UNIFEM: LASA, 331-345.

- Massuno, Elisabeth (2002), “Violência contra a mulher: Delegacia de defesa da mulher, atribuições e problemas (1985-1998)”, in Marco Antonio Marques da Silva (org.), *Tratado Temático de Processo Penal*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 141-168.
- Melo, Mônica de (2000), *Juizado especial criminal e o acesso à justiça*. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (Mimeo).
- Muniz, Jacqueline (1996), “Os direitos dos outros e os outros direitos: Um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ”, in Luiz Eduardo Soares (org.), *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 125-163.
- Nelson, Sara (1996), “Constructing and Negotiating Gender in Women’s Police Stations in Brazil”, *Latin American Perspectives*, 23(1), 131-148.
- Pimentel de Oliveira, Lucas (1995), *Juizados especiais criminais: Lei n. 9.009, de 26.9.95*. São Paulo: Edipro.
- Pimentel, Sílvia; Pierro, Maria Inês Valente (1993), “Proposta de lei contra a violência familiar”, *Estudos Feministas*, 1(1), 169-175.
- Pimentel, Sílvia; Corrêa, Sylma (1988), “Women’s Police Station: An Innovation and Efficient Strategy against Violence”. Viena: Centro Internacional de Viena, ONU. Mimeo.
- Pimentel, Sílvia; Pandjiardian, Valéria; Belloque, Juliana (2006), “‘Legítima defesa da honra’, ilegítima impunidade de assassinos: Um estudo crítico da legislação e jurisprudência da América Latina”, in Mariza Corrêa; Érica Renata de Souza (orgs.), *Vida em família: Uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”*. Campinas, SP: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Universidade Estadual de Campinas, 65-208.
- Pinto, C. R. J. (2003), *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Saffioti, Heleieth I. B. (2002), “Violência doméstica: Questão de polícia e sociedade”, in M. Corrêa (org.), *Gênero & Cidadania*. Campinas, SP: PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero, Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, 59-69.
- Santos, José Nunes dos (1985), “A polícia civil: Ligeiro esboço histórico”, in Julita Lemgruber (org.), *A instituição policial*. Rio de Janeiro: Departamento de Publicações da Ordem dos Advogados do Brasil – Rio de Janeiro, 15-25.
- Santos, Maria Cecília Mac Dowell dos (1999^a), *The State, Feminism, and Gendered Citizenship: Constructing Rights in Women’s Police Stations in São Paulo*. Dissertação de doutorado, Universidade da Califórnia, Berkeley.
- Santos, Cecília MacDowell (1999^b), “Cidadania de gênero contraditória: Queixas, crimes e direitos na Delegacia da Mulher em São Paulo”, in Alberto do Amaral Júnior; Cláudia Perrone-Moisés

- (org.), *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp, 315-352.
- Santos, Cecília MacDowell (2004), “En-gendering the Police: Women’s Police Stations and Feminism in São Paulo”, *Latin American Research Review*, 39(3), 29-55.
- Santos, Cecília MacDowell (2005), *Women’s Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*. New York: Palgrave Macmillan.
- Santos, Cecília MacDowell (2007), “Transnational Legal Activism and the State: Reflections on Cases against Brazil in the Inter-American Commission on Human Rights”, *Sur-International Journal on Human Rights*, 7, 29-59.
- Schumacher, Maria Aparecida; Vargas, Elizabeth (1993), “Lugar no governo: Álibi ou conquista?”, *Estudos Feministas*, 1(2), 348-364.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2004), *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, D.F.: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2005a), *Sua vida recomeça quando a violência termina: Balanço das ações 2003/2005*. Brasília, D.F.: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2005b), *Relatório de implementação 2005: Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, D.F.: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2006a), “São Paulo já tem Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”, <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/sobre/> (acessado em 1 de novembro de 2006).
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2006b), “Lei Maria da Penha já tem resultados no país”, <http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/sobre/> (acessado em 1 de novembro de 2006).
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2006c), *Relatório de implementação 2006: Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, D.F.: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil.
- Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2006), *Norma técnica de padronização: Delegacias especializadas de atendimento à mulher*. Brasília, D.F.: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil.

- Secretaria Nacional de Segurança Pública (2004), *Relatório descritivo: Pesquisa do perfil organizacional das delegacias especializadas de atendimento à mulher*. Brasília, DF: Ministério da Justiça do Brasil, Secretaria de Segurança Pública.
- Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher-SEDIM (2002), “Secretaria de Direitos da Mulher lamenta morosidade no julgamento de crimes contra a mulher”. Brasília, DF: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher.
- Soares, Vera (1994), “Movimento feminista: Paradigmas e desafios”, *Estudos Feministas*, 2 (Número Especial), 11-24.
- Soares, Vera; Costa *et al.* (1995), “Brazilian Feminism and Women’s Movements: A Two-way Street”, in A. Basu (org.), *The Challenge of Local Feminisms: Women’s Movements in Global Perspective*. Boulder, CO.: Westview Press, 302-323.
- Suárez, M.; L. Bandeira (2002), “A politização da violência contra a mulher e o fortalecimento da cidadania”, in C. Bruschini; S. G. Unbehaum (orgs.), *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Editora 34 e Fundação Getúlio Vargas, 295-320.
- Sudbury, Julia (org.) (2005), *Global Lockdown: Race, Gender, and the Prison-Industrial Complex*. New York: Routledge.
- Teles, Maria Amélia de Almeida (1993), *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.