

Título	IGUALDADE DE GÊNERO
Autores (as)	Alinne de Lima Bonetti, Luana Simões Pinheiro e Natália de Oliveira Fontoura
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2008 (n.16)
ISSN	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

IGUALDADE DE GÊNERO

1 Apresentação

A sanção da Lei Maria da Penha (LPM – Lei nº 11.340/2006) completou um ano em agosto de 2007, e sua trajetória até agora vem acompanhada de episódios e desdobramentos de mais diversa ordem, conforme alguns que serão apontados neste capítulo, na seção *Tema em destaque*. Ali discutem-se os primeiros resultados da vigência da lei, tanto do lado da mulher quanto do lado das unidades que atuam no enfrentamento da questão da violência contra ela (delegacias e postos especializados, juizados e varas específicos, e outros componentes da rede de atendimento à mulher). Mais além, a seção se detém ainda nas reações acerca da LPM por parte da sociedade e do Judiciário – o qual inclui questionamento sobre a própria constitucionalidade da lei.

O capítulo destaca, entre outros marcos em 2007, na seção *Fatos relevantes*, o lançamento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), resultado dos trabalhos de avaliação do I Plano e da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM). Mas isto sem deixar de apresentar analiticamente, ainda que de forma sintética, o desenvolvimento no mesmo ano dos quatro eixos finalísticos do I PNPM, na seção *Acompanhamento da política e dos programas*, a saber: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não-sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento da violência contra as mulheres. A seção dedicada a dar conta deste acompanhamento discorre ainda sobre a gestão e o monitoramento do I Plano, além de fornecer elementos sobre a execução financeira da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que tem como novidade o acolhimento da proposta do PNPM no sentido de reunir ações a serem executadas por um conjunto importante de ministérios/secretarias entre os anos de 2008 e 2011.

Dois outros tópicos que também serão examinados neste capítulo dizem respeito a duas lastimáveis evidências, ocorridas em 2007, do quanto ainda há por fazer em prol da igualdade de gênero no país – em todas as esferas governamentais, na sociedade organizada, e até mesmo na concepção das famílias brasileiras: *i*) a votação e rejeição, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei nº 1.135/1991, que trata da descriminalização do aborto e que tramitava naquela Casa há 17 anos; e *ii*) os flagrantes disseminados pela mídia em torno de uma adolescente e uma jovem que dividiam as celas com homens no estado do Pará, que levaram à formação de um grupo de trabalho interministerial (GTI) para cuidar da matéria.

Os demais fatos e ações desenvolvidas ao longo de 2007 em torno da igualdade de gênero no Brasil conformam o capítulo, que conclui com algumas considerações sobre a situação atual *vis-à-vis* as perspectivas sobre a efetivação da desejável equidade proposta.

2 Fatos relevantes

2.1 O lançamento do II PNPM

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançado em março de 2008, foi elaborado pelo Comitê de Monitoramento e Articulação do Plano, a partir das

deliberações da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM). Seis novas áreas de atuação estratégica se somaram àquelas constantes do I PNPM, quais sejam: *i)* “participação das mulheres nos espaços de poder e decisão”; *ii)* “desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar”; *iii)* “direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais”; *iv)* “cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias”; *v)* “enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia”; e *vi)* “enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas”.

A grande inovação foi o destaque conferido à participação das mulheres nos espaços de poder, como objeto de políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero, tema da II Conferência e, portanto, incorporado ao II Plano Nacional.

A metodologia de construção do II PNPM refletiu avanços, tais como a definição de recursos por cada ministério para implementação das ações previstas – articulada à Agenda Social do governo e ao Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 –, a ampliação da rede de parceiros, e o diálogo com a sociedade civil. Durante o processo de elaboração do II PNPM, foram convocados não apenas os órgãos que já integravam o Comitê de Articulação e Monitoramento do plano, mas também os representantes dos novos setores governamentais que passaram a constituir-lo, em face das demandas surgidas na II CNPM. Na nova configuração, o comitê também ampliou a representação da sociedade civil: passou de um para três o número de representantes no Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), e incorporou dois representantes de mecanismos estaduais de políticas para as mulheres e dois de mecanismos municipais. Na qualidade de convidadas, representantes dos movimentos de mulheres negras e de mulheres jovens também participaram dos trabalhos de elaboração do II Plano.

2.2 (Des)criminalização do aborto em debate

Em julho de 2008, os movimentos feminista e de mulheres sofreram uma das maiores derrotas na sua história de lutas em prol da garantia de direitos para as brasileiras. O Projeto de Lei (PL) nº 1.135/1991, que tramitava há 17 anos na Câmara dos Deputados, foi finalmente votado, e rejeitado.

A repentina celeridade que tomou o processo de votação do referido PL, no entanto, não surpreende. O recrudescimento das reações contrárias à descriminalização do aborto remonta a abril de 2007, quando o então recém-empossado ministro da Saúde, José Gomes Temporão, sugeriu a realização de um plebiscito sobre o tema. De acordo com dados do Ministério da Saúde, os abortos inseguros correspondem hoje à quarta causa de morte materna no Brasil:¹ figuram, portanto, como um grave problema de saúde pública no país.

Tal disposição do poder público em enfrentar abertamente o polêmico tema do aborto inseguro surtiu inúmeras reações em cadeia dos setores contrários à descriminalização e à legalização. Uma das mais impactantes foi o resultado da 13ª Conferência Nacional de Saúde, que excluiu do seu relatório final a recomendação da proposta de discussão sobre a descriminalização do aborto, embora esta tenha sido encaminhada por dez estados brasileiros. Vale lembrar que, apesar de seus resultados não terem efeito legal, são tomados como indicativo da sociedade pelos legisladores.

1. Ver MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Aborto e Saúde Pública**: 20 anos de pesquisa no Brasil, Ministério da Saúde, Brasília, 2008.

Outras reações podem ser identificadas nos cerca de 15 projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, os quais, além de tornarem a legislação mais severa, representam um retrocesso em direitos já assegurados. É o caso do PL nº 478/2007, que prevê a criação do Estatuto do Nascituro, a fim de garantir o direito do feto à vida, e o PL nº 1.763/2007, apelidado de “bolsa-estupro”, que dispõe sobre a assistência financeira à mãe e ao filho gerado em decorrência de estupro. Soma-se a estas investidas a Campanha da Fraternidade 2008, cujo lema foi “Escolhe, pois, a vida”, que levou algumas paróquias do município do Rio de Janeiro a exibirem, nas missas, fetos de resina e vídeos de cirurgias abortivas a fim de defender a proibição da prática. E, finalmente, merece destaque a ação penal contra 9.896 mulheres sul-mato-grossenses por crime de aborto.²

Não obstante as contra-reações dos movimentos feminista, de mulheres e de jovens – que na sua primeira Conferência Nacional da Juventude, realizada em Brasília em abril de 2008, aprovaram a legalização do aborto entre as suas prioridades –, bem como da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM), o PL nº 1.135/1991 não logrou sucesso. Em maio último, a Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) rejeitou o artigo sobre a descriminalização do aborto, sob a alegação de inconstitucionalidade por “violar o direito à vida”. No entanto, como o PL tratava de outras matérias e a ele estava apensado o PL nº 176/1995, que previa a liberdade de escolha da mulher e estabelecia a obrigatoriedade da realização da interrupção da gravidez em hospitais públicos, seguiu para a Comissão de Cidadania e Justiça (CCJ), em que foi novamente rejeitado. Mais uma vez se assistiu à preponderância de interesses e dogmas religiosos de um grupo em detrimento da laicidade do Estado, da República, e da vida de milhares de brasileiras.

2.3 Mulheres em situação de prisão

Em meados de novembro, um fato de grande relevância implicou o recrudescimento dos debates sobre a situação das mulheres encarceradas no país. Vieram a público as denúncias das prisões de uma adolescente de 15 anos em uma cela com 20 homens, sofrendo repetida violência sexual, no município de Abaetetuba, e de uma jovem de 23 anos em uma mesma cela com 70 homens, numa delegacia no município de Parauapebas, ambos no estado do Pará. Estes dois casos levaram à intervenção do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) que analisa a situação atual do sistema prisional feminino,³ não somente para a resolução dos casos, mas também para o empreendimento de mais esforços no sentido de melhorar a situação das mulheres encarceradas no país.

Além da SPM, o GTI é composto por mais dez ministérios e secretarias especiais – Ministérios da Saúde (MS), do Trabalho e Emprego (MTE), da Educação (MEC), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), da Cultura (MinC), do Esporte (ME); secretarias nacionais Antidrogas e de Juventude; secretarias especiais dos Direitos Humanos (SEDH), da Igualdade Racial (Seppir); e Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (Depen/MJ).⁴ Desde o segundo semestre de 2007, quando o GTI iniciou suas atividades, pautou-se na busca pela construção de um diagnóstico do

2. O processo tramita na 2ª Vara do Tribunal do Júri do Mato Grosso do Sul.

3. O GTI foi criado em junho de 2007 e é coordenado pela SPM.

4. Quando da instituição do GTI, a SPM e o Depen avaliaram que o melhor seria contar com representações do Judiciário nas oitavas que seriam feitas, tendo em vista que não havia – no Executivo – políticas traçadas para as mulheres no sistema prisional e, assim, tanto o Judiciário como o Legislativo seriam convidados a participar de reuniões específicas com a finalidade de trazer subsídios para a formulação de propostas, bem como o conhecimento prático da aplicação das leis de execução penal.

sistema carcerário feminino e, a partir deste, a proposição de uma política a ser desenvolvida no âmbito dos estados. Para tanto, foram realizadas audiências com representantes dos órgãos ligados ao tema (agentes penitenciários, secretários de Justiça dos estados e pesquisadores), além de visitas a algumas unidades penitenciárias.⁵

Segundo dados do Depen/MJ, atualmente há no Brasil 55 unidades prisionais femininas, com 19.034 mulheres presas, o que corresponde a 5% da população carcerária do país, entre as quais 65% estão no estado de São Paulo. Estima-se um déficit total de quase 5 mil vagas no sistema penitenciário. O perfil das presas é de mulheres na faixa dos 20 aos 35 anos, oriundas das camadas mais desfavorecidas da população, chefes de família com mais de dois filhos e com baixa escolaridade. Com relação às penas, 8,6 mil mulheres cumprem-nas em regime fechado, 3.185 em regime semi-aberto, 1.629 em regime aberto, 379 medidas de segurança e 5.228 mulheres são presas provisórias. A situação se mostra ainda mais grave no caso das mulheres que se encontram em carceragens policiais: são 6.796 detidas em 995 vagas. Portanto, os casos que foram denunciados no estado do Pará somente ilustram uma situação das mais preocupantes.

No final de 2007, a partir da análise dos números do sistema penitenciário feminino e com base nas visitas e audiências realizadas, o GTI apresentou o seu relatório preliminar, com o diagnóstico e as principais medidas emergenciais para reverter o quadro em que se encontram as mulheres em situação de prisão no Brasil. De forma geral identificou-se que as mulheres cumprem pena em espaços inadequados, em situações insalubres; foi detectado uso excessivo de drogas lícitas, como medicamentos psicoativos, e atendimento de saúde insatisfatório no que se refere à ginecologia, pré-natal, vigilância sanitária e epidemiológica. Os espaços destinados a creches são precários e não existem critérios definidos para a convivência entre mães e filhos. As mulheres não têm garantia plena de visitas íntimas e há repressão às relações homoafetivas.

São três as medidas emergenciais propostas pelo GTI: *i*) estabelecimento de parceria imediata com o Judiciário e demais instituições afins, com vistas a realizar um mutirão para revisão processual das prisões, que poderá beneficiar cerca de 30% das 25 mil mulheres que se encontram encarceradas no país; *ii*) estímulo à realização de convênios com os governos estaduais, para construção e/ou reforma de cadeias públicas, a fim de garantir a existência de celas próprias para as mulheres; e *iii*) readequação do projeto arquitetônico, elaborado pelo Departamento de Engenharia e Arquitetura do Depen/MJ, de forma a oferecer celas individuais e instalações adequadas para as mulheres. Os recursos para tais ações estão previstos no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Este último tem como um dos eixos principais a promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.⁶

Em relação ao mutirão de revisão de penas das mulheres encarceradas, em meados de fevereiro de 2008 foram tomadas as medidas necessárias para dar início aos trabalhos.

5. A primeira visita foi à Penitenciária Feminina de Brasília, localizada na cidade do Gama (DF), na qual o GTI se deparou com um quadro de grande precariedade: celas lotadas e sem janelas, fossas abertas no chão, cano com água fria para a higiene e uma ala destinada a presos psiquiátricos, ocupada atualmente por 75 homens. A segunda visita, à Penitenciária de Sant'Ana, localizada na capital paulista e que abriga 2.700 mulheres, foi motivada por denúncia feita à SPM por entidades da sociedade civil frente às condições degradantes em que se encontram as presas: falta de atendimento médico preventivo, ambulatorial e emergencial; contaminação da água; falta de assistência jurídica e suspeita de contaminação por leptospirose dada a presença de ratos e pombos no presídio, a par da morte de uma detenta.

6. A versão final do Relatório do GTI foi lançada no primeiro semestre de 2008.

Durante a abertura da videoconferência com os 26 estados da Federação e o Distrito Federal para debater a questão, foi assinado um acordo de cooperação técnica entre SPM e MJ para a elaboração do Mutirão Nacional de Assistência Jurídica às Mulheres em Situação de Prisão, cuja orientação é a de que seja coordenado preferencialmente pelas Defensorias Públicas nos estados. Projeta-se que para a sua realização serão mobilizados centenas de advogados e operadores do Direito para analisar cada um dos cerca de 25 mil processos. Até julho, 11 estados da Federação (AC, MS, MT, SP, TO, SE, SC, GO, PR, PE e CE) enviaram projetos para a realização dos mutirões, o que representa um número aquém da expectativa, dada a situação das encarceradas e o interesse demonstrado por parte dos estados na videoconferência.⁷ Os projetos encontram-se sob análise da comissão formada pela SPM e Depen/MJ, que também acompanhará a sua implementação.

3 Acompanhamento da política e dos programas

O último ano de vigência do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi 2007. Lançado em dezembro de 2004 como fruto das diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, o I PNPM agregou ações executadas por diferentes órgãos do governo federal, com vistas ao enfrentamento das desigualdades de gênero. Conforme relatado aqui, no mesmo ano foi realizada a II Conferência Nacional, com o objetivo de avaliar a implementação do I Plano, propondo aprimoramentos e novos caminhos para os anos seguintes, consubstanciados no II Plano Nacional, com vigência prevista para o período 2008-2011.

Dado tratar esta edição da execução dos programas em 2007, as realizações apresentadas a seguir ainda refletem a organização do I PNPM, que contava com quatro eixos finalísticos de atuação, quais sejam: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não-sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e enfrentamento da violência contra as mulheres – além de um quinto eixo que reúne ações relativas à gestão e ao monitoramento da política.

3.1 Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania

Nesta área, cabe destacar a permanente deficiência no envolvimento e protagonismo do MTE no que diz respeito ao desenvolvimento de ações que possam de fato reverter as desigualdades historicamente verificadas no mercado de trabalho entre homens e mulheres. Cabe àquele ministério protagonizar a política de promoção e garantia da igualdade de gênero no mercado de trabalho, em parceria com outras Pastas e órgãos que afetam diretamente o setor produtivo, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). No entanto, verifica-se no MTE uma contínua resistência a direcionar ações para grupos específicos da população, como se assim se explicitasse uma contradição entre promover os direitos universais e atender as necessidades específicas da população feminina.⁸ Tal entendimento dificulta o desenvolvimento de ações que de fato impactem as desigualdades de gênero observadas no mercado de trabalho, espaço que há décadas vem sendo objeto de estudos e denúncias de pesquisadores e organizações do movimento feminista e de mulheres.

7. Cabe registrar que nos estados de SC, GO e PR não há Defensoria Pública. Nestes casos a implementação do mutirão ficará a cargo da Defensoria Pública da União.

8. Ver o número 14 deste periódico.

Os projetos desenvolvidos nessa área foram executados, portanto, pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltados para as trabalhadoras rurais, e pela SPM, sob a forma de projetos-piloto destinados a estabelecer referências para políticas no setor.

No caso do MDA, importantes iniciativas têm sido tomadas no âmbito do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero e Raça (PPIGRE).⁹ Na área da agricultura familiar, o tema que foi objeto de maior debate e atuação do governo federal foi o financiamento da produção por meio do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e, em especial, do Pronaf Mulher. Na safra 2005/2006 foram efetuados 8.822 contratos do Pronaf Mulher, que representaram um total de R\$ 56 milhões aplicados. Já na última safra (2006/2007), contabilizaram-se 10.854 contratos e um volume de quase R\$ 63 milhões emprestados, o que confirmou a tendência de crescimento observada em anos anteriores. Apesar deste crescimento e da importância do PPIGRE para garantir uma discussão específica sobre as mulheres no âmbito do ministério, cabe mencionar a pequena proporção representada por tais contratos em relação à totalidade do programa: em 2007, o Pronaf contabilizou 1,5 milhão de contratos, no valor global de mais de R\$ 8 bilhões. Para a comercialização da produção, o MDA vem investindo na realização de feiras¹⁰ e centrais de comercialização integradas aos programas de formação e crédito, em resposta às demandas do movimento social. Como resultado o que vem se verificando ao longo dos anos é o aumento da participação das organizações protagonizadas por mulheres nas Feiras Nacionais da Agricultura Familiar e Reforma Agrária: elas representavam 1,4% na primeira edição da feira, e atingiram 23% na última.¹¹

Ainda sobre o tema, vale destacar a continuidade e expansão do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, que, em 2007, passou a fazer parte da ação *Territórios da Cidadania*, a qual, gradativamente, vai envolver 120 territórios rurais com políticas públicas integradas, entre elas a promoção da emissão do registro civil de nascimento e documentação civil básica. No decorrer dos três anos e meio de existência do programa, o governo federal realizou 837 mutirões itinerantes em 1.050 municípios predominantemente rurais, garantindo a emissão de mais de 546 mil documentos, que beneficiaram mais de 265 mil mulheres trabalhadoras rurais. Cabe lembrar aqui que os documentos civis básicos, além de condição para o exercício da cidadania, são também pré-requisitos para o acesso ao crédito.

No ano de 2007, a SPM desenvolveu suas atividades de promoção da igualdade entre os sexos no mundo do trabalho e de autonomia das mulheres sob o Programa *Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho*, do Plano Plurianual então vigente. O programa, que foi excluído do novo PPA 2008-2011,¹² tinha como objetivo “apoiar iniciativas de empoderamento, autonomização e capacitação de mulheres com vistas a promover a igualdade de oportunidade no mundo do trabalho, assim como o incentivo à implementação de projetos orientados para a autonomia econômica das mulheres, de forma a criar referências para a atuação do governo nas áreas de geração de emprego, trabalho e renda, tais como incubadoras, cooperativas e associações”.

9. O PPIGRE funciona como um núcleo dentro do MDA que coordena, fomenta e articula as diferentes iniciativas do ministério nas áreas de gênero e raça.

10. O Manual de Orientações aos Expositores, publicado pelo MDA, sugere que as coordenações estaduais das feiras mobilizem e incluam pelo menos 30% de empreendimentos de propriedade de mulheres, ou por elas coordenados.

11. Segundo o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

12. Ver o número 15 deste periódico.

No total, foram apoiados 25 projetos de organizações não governamentais e de organismos dos executivos estaduais e municipais em 2007, os quais alcançaram diretamente 15.600 mulheres em dez estados. Este modesto número de projetos apoiados reflete uma alteração na estratégia de atuação da SPM no que diz respeito às ações na área de trabalho para o ano de 2007. A partir desta avaliação, optou-se por concentrar os investimentos em grandes programas, não somente com um atendimento mais expressivo em termos numéricos, mas que também pudessem se constituir em “boas práticas” e, assim, serem replicados pelos órgãos responsáveis, tanto no governo federal, quanto nas esferas estaduais e municipais, como no caso do Programa *Trabalho e Empreendedorismo da Mulher*. Este programa objetiva estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios. Foi implantado em 2007, no estado do Rio de Janeiro, por haver ali uma experiência pioneira no município de Saquarema, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), com base em um acordo de cooperação técnica com o governo do estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.¹³ O programa é constituído por ações de mobilização, sensibilização, capacitação e assistência técnica às mulheres para possibilitar a criação e a sustentação dos negócios. Constituem o público-alvo do programa tanto as mulheres identificadas como dotadas de capacidade empreendedora para criar novos negócios e/ou manter os existentes, quanto aquelas pobres e extremamente pobres, em situação de risco social e vulnerabilidade e que estejam inscritas, assim como sua rede familiar, nos programas de inclusão social. Os primeiros resultados foram discutidos e avaliados em seminário realizado nos dias 16 e 17 de julho em Brasília. Como aspectos positivos, ressaltaram-se a incorporação das questões de gênero nos cursos de formação do Sebrae, a maior integração das políticas sociais como Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e Centro de Referência de Atendimento à Mulher (Cram), que atendem mulheres em situação de violência, e associações de mulheres. O programa encontra-se em execução, com horizonte de encerramento somente para 2009. Para 2008, está prevista a implementação do programa no Distrito Federal e no estado de Santa Catarina.

3.2 Educação inclusiva e não-sexista

No que tange à área de educação inclusiva e não-sexista, vale salientar o Programa *Mulher e Ciência*. O primeiro destaque refere-se à terceira edição do *Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero*, desenvolvido pela SPM em parceria com o Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e Fundo das Nações Unidas para a Mulher (Unifem). O prêmio objetiva a valorização das pesquisas realizadas e o estímulo à elaboração e divulgação de novos conhecimentos no campo de estudos das relações de gênero, mulheres e feminismos, e constitui-se de um concurso de redações para estudantes do ensino médio e de artigos científicos para estudantes de graduação e graduados.

Essa edição contou com um total de 1.211 trabalhos e 591 inscrições nas categorias estudantes de graduação e graduados, o que representa um aumento de 64% de trabalhos inscritos em relação ao ano anterior. Nestas categorias, a participação mais expressiva foi das regiões Sudeste, Sul e Nordeste do país. Na categoria estudante do ensino médio foram inscritas 620 redações, das quais 290 foram pré-selecionadas pela equipe técnica da SPM e da Unifem. Tais inscrições, que refletem a participação da maioria dos estados

13. Cabe salientar que o Ministério do Desenvolvimento Social foi convidado a fazer parte da constituição deste programa, mas acabou não se inserindo no processo.

do país, evidenciam como aos poucos as reflexões sobre as relações de gênero em suas interconexões com raça/etnia e sexualidade começam a sensibilizar as escolas do Brasil. Do total, 60% dos trabalhos foram realizados por mulheres e 40% por homens. A região com mais inscritos foi a Sudeste, com 221 redações, seguida pela região Nordeste, que contou com 218 inscrições. Os vencedores da categoria de ensino médio receberam equipamentos de informática e bolsas de iniciação científica júnior, e os autores dos melhores artigos científicos da graduação e de graduados receberam prêmios em dinheiro e bolsas de iniciação científica ou de mestrado/doutorado. A edição de 2007 apresentou a novidade de as instituições de ensino e os professores também serem agraciados com computadores e assinaturas da Revista Estudos Feministas e dos Cadernos Pagu.

Outra ação que merece relevo no âmbito do Programa *Mulher e Ciência* foi a realização, pela SPM, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (Inep/MEC), do Simpósio Gênero e Indicadores da Educação Superior Brasileira, em dezembro de 2007. O debate de temas como a trajetória das mulheres na educação superior, gênero, áreas disciplinares, perspectivas regionais da educação superior e a construção de indicadores de gênero e raça foram os destaques do simpósio. O evento responde a uma das principais recomendações do 1º Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa Pensando Gênero e Ciências, realizado em 2006, qual seja: “a formulação de políticas que promovam, a partir de novas metodologias, a produção e a divulgação de informações estatísticas com dados desagregados por sexo e raça, em acordos estabelecidos entre as fundações, agências de fomento, ministérios, entidades representativas dos pesquisadores profissionais e outros órgãos públicos”. Tais iniciativas propiciam a visibilidade do tema de gênero e mulheres, buscando a sua penetração nos mais diferentes níveis do sistema educacional do país.

3.3 Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos

As políticas de promoção da saúde das mulheres e de garantia de seus direitos sexuais e reprodutivos são protagonizadas, como se deveria esperar, pelo Ministério da Saúde. À SPM cabe a promoção de parcerias para a construção conjunta de planos, diretrizes e normas que venham a orientar o atendimento realizado por estados e municípios nos mais diversos equipamentos de saúde disponíveis para a população.

Nesse sentido, e considerando-se o papel do MS como normatizador de uma política cuja execução se dá em nível descentralizado, o ano de 2007 foi marcado pelo lançamento do Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização do HIV/AIDS e outras DSTs, em 8 de março, como parte dos eventos de comemoração do Dia Internacional da Mulher, e, no mês de maio, da Política Nacional de Planejamento Familiar.

O Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização do HIV/AIDS e outras DSTs é resultado de uma parceria entre a SPM e o MS, por meio do Programa Nacional de DST e AIDS e da Área Técnica de Saúde da Mulher, e pode ser entendido como uma resposta do governo federal ao crescimento da epidemia de Aids entre as mulheres, especialmente entre os anos de 1995 e 2005. De fato, a partir de meados dos anos 1990, observa-se que a taxa de incidência (casos por 100 mil habitantes) diminuiu entre os homens e cresceu entre as mulheres. Se no início da epidemia a proporção era de 16 casos de Aids em homens para cada 1 caso verificado em mulheres, atualmente esta razão é de 1,5 homem para cada mulher, o que indica um crescimento persistente e proporcionalmente mais intenso no contágio feminino, em especial entre as mulheres adultas casadas.

Para dar conta deste quadro, o plano prevê o desenvolvimento de ações intersetoriais nos níveis federal, estadual e municipal, com capacidade para acelerar o acesso aos insumos de prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento das enfermidades sexualmente transmissíveis e da AIDS, para as mulheres de diferentes regiões do país. Com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades das mulheres em relação ao HIV e outras DSTs, inclui entre suas metas: dobrar o percentual de mulheres que realizaram testes anti-HIV (de 35% para 70%); reduzir a transmissão vertical de 4% para menos de 1% até 2008; aumentar a aquisição de preservativos femininos de 4 milhões em 2007 para 10 milhões em 2008; e eliminar a sífilis congênita.

Ainda no campo da saúde, foi lançada, em maio de 2007, a Política Nacional de Planejamento Familiar. Também resultado de uma parceria entre o MS e a SPM, a política tem por objetivo reduzir o número de abortos inseguros no país e os casos de gravidez indesejada. Para tanto, estão previstas, entre suas ações, a liberação do teto de pagamento da vasectomia e a oferta de anticoncepcionais (pílulas e injetáveis) em farmácias e drogarias credenciadas no Programa *Farmácia Popular*. Na mesma direção, será ampliada a divulgação de informações sobre os anticoncepcionais, por meio de uma campanha de veiculação contínua por um ano, e a distribuição de material educativo sobre todos os métodos anticoncepcionais atualmente disponíveis. Por fim, outra linha de atuação refere-se aos métodos contraceptivos não-reversíveis. O objetivo, neste caso, é ampliar o acesso das mulheres à laqueadura nos hospitais públicos. No ano de 2002, havia 262 instituições habilitadas no Sistema Único de Saúde (SUS) para a realização da laqueadura tubária; em 2006, contava-se com mais de 1.500 serviços credenciados.

Todas as ações dispostas nessa política guardam um caráter de planejamento familiar, e não de controle da natalidade. É importante fazer esta distinção, pois, ao se lançarem programas e políticas desta natureza, pode-se incorrer em uma interpretação baseada no senso comum de que cabe aos governos – ou de que é seu interesse – desenvolver ações para reduzir o número de filhos por mulher brasileira como forma de controlar a pobreza, o envolvimento com drogas e criminalidade, entre outros. Diferentemente desta concepção, o que está por trás de uma política de planejamento familiar como a instituída pelo governo brasileiro é assegurar os direitos sexuais e reprodutivos de homens e mulheres, garantindo a cada cidadão o direito de decidir se quer ter filhos, quantos quer ter e com que intervalo temporal. Resta saber se os resultados corresponderão às boas intenções de tal intervenção pública.

3.4 Enfrentamento da violência contra as mulheres

Em continuidade à política de alcance nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher desenvolvida pelo governo federal desde 2003, uma inovação a ser destacada é o incentivo à formação de redes compostas por todos os serviços que atendem a mulher em situação de violência, com vistas à atuação coordenada dos organismos governamentais nas três esferas da Federação. O objetivo é oferecer um atendimento integral, que leve em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A atuação governamental, portanto, deixa de se limitar ao apoio a serviços e a campanhas isoladas, e passa a se estender de modo a contemplar o apoio a serviços especializados, aí incluídos: capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento; criação de normas e padrões de atendimento; aperfeiçoamento da legislação; incentivo à constituição de redes de serviços; incentivo a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública.

Dentro desse marco geral que orienta a política, algumas ações de maior impacto merecem especial relevo, dados os resultados alcançados em 2007. A primeira é a *ampliação dos serviços especializados* de atendimento à mulher. Esta, que se constituiu em atividade central da SPM em 2007, consiste no apoio financeiro à construção, reforma ou reaparelhamento dos diversos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher em situação de violência. Como produtos, é possível contabilizar em finais de 2007 a existência de 403 delegacias ou postos especializados de atendimento à mulher (Deams/PAMs), 96 centros de referência, e 63 casas-abrigo. Ademais, novos instrumentos começaram a ser implantados, como as Defensorias Públicas das Mulheres (15 defensorias em 2007), os Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (129 serviços¹⁴ em 2007), a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, e a Ouvidoria da SPM.

Além da importância de um serviço nacional e gratuito, que pode constituir uma importante porta de entrada na rede de atendimento para as mulheres em situação de violência, a *Central de Atendimento à Mulher* tem se revelado bastante útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência. Ao longo de 2007, foram efetuados quase 200 mil atendimentos a mulheres de todo o país, 57,4% dos quais referentes ao encaminhamento a serviços da rede. A prestação de informações e orientações sobre violência doméstica e familiar e direitos da mulher respondeu por cerca de um terço dos atendimentos realizados, enquanto pouco mais de 10% foram relatos de violência. O 1% restante diz respeito a registros de reclamações, elogios ou sugestões sobre serviços da rede.

Por sua vez, a *Ouvidoria* registrou, de janeiro a novembro de 2007, aproximadamente 400 casos que trazem diferentes formas de manifestação da violência ou da violação de direitos. Todos foram respondidos diretamente para as demandantes com as devidas informações/orientações, ou encaminhados para os órgãos competentes e acompanhados até a resolução final.

Em relação ao enfrentamento do *tráfico de mulheres*, o ano de 2007 foi marcado pela construção do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que materializa a Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, lançada em outubro de 2006, por meio do Decreto nº 5.948/2006. Para a elaboração do plano foi instalado, em maio de 2007, um grupo de trabalho interministerial (GTI) – sob coordenação da SPM, da SEDH e do MJ – que apresentou uma proposta de plano de ações detalhado e de monitoramento das atividades. Segundo a proposta, o plano será estruturado em torno de três grandes eixos: prevenção, repressão e atenção às vítimas de tráfico. As ações da SPM destinam-se a garantir atendimento específico às mulheres vítimas de tráfico, a partir do aperfeiçoamento e adequação dos serviços que atendem àquelas em situação de violência, e a promover a prevenção do tráfico por meio de maior difusão de informações sobre o tema.

A importância do tema da violência contra as mulheres para o governo federal foi explicitada em agosto de 2007, quando foi lançado pelo presidente da República o *Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres*. Parte da Agenda Social do governo, o pacto reúne ações a serem executadas nos próximos quatro anos

14. Entre esses serviços, 109 correspondem a juizados e varas adaptados para atender casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

por diferentes órgãos da administração pública, com o objetivo de prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres. Atua no sentido de garantir a redução dos índices de violência, não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, e também da promoção de uma mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz.¹⁵

O pacto tem amplitude nacional, mas, no próximo ano, será priorizada a atuação em 12 Unidades da Federação, a saber: Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo. Os governos do Rio de Janeiro, do Pará e do Espírito Santo já firmaram sua adesão e passaram a construir os seus planejamentos estratégicos plurianuais. Os estados restantes estão em processo de negociação e construção dos seus planejamentos estratégicos para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Uma das principais dificuldades enfrentadas deve-se à lentidão inerente ao processo de construção de um projeto integrado entre os diversos órgãos administrativos nos estados e municípios.

A preocupação com o monitoramento e a avaliação dos resultados do pacto também norteou as atividades da SPM em 2007. Nesse sentido, foram estabelecidas metas a serem perseguidas ao longo dos quatro anos de implementação desta nova estratégia de atuação, e foi instalada, em outubro de 2007, a Câmara Técnica de Monitoramento das ações do pacto. Vinculada ao Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, tal câmara tem o objetivo de coordenar a execução do pacto, monitorar o seu desenvolvimento e o cumprimento das metas apresentadas, definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. Desde sua instalação, a câmara vem se reunindo periodicamente para elaborar seu planejamento para o período 2008-2011.

3.5 Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)
Finalmente, o quinto e último eixo do I plano Nacional de Políticas para as Mulheres refere-se à sua própria gestão e monitoramento, e encontra respaldo no Programa *Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas*, sob responsabilidade da SPM, em seu PPA 2004-2007. Para dar conta de garantir a implementação efetiva do PNPM, as principais ações desenvolvidas neste âmbito devem se referir à promoção da transversalização da perspectiva de gênero no nível horizontal (entre órgãos da própria administração pública federal), vertical (entre governos federal, estaduais e municipais), e entre Estado e sociedade civil.

No primeiro caso, cabe lembrar que a execução do I PNPM é acompanhada pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do plano, que é a expressão maior da incorporação e difusão da temática de gênero no espaço do governo federal. Em 2007, o comitê se dedicou, além de a suas atividades tradicionais, à coordenação e à elaboração do II PNPM, conforme relatado anteriormente.

Para a promoção da transversalidade de gênero nos governos estaduais e municipais – estratégia para efetivar a execução do plano na realidade local –, a SPM envidou esforços no sentido de apoiar a criação, reaparelhamento e fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres nos poderes executivos das esferas subnacionais: em 2007, foram apoiadas 62 coordenadorias/secretarias ou estruturas similares neste tipo de atividade.

15. Para outros detalhes sobre o pacto, ver o número 15 deste periódico.

Para dar lugar ao diálogo e à troca de experiências entre estes organismos, os quais somavam 179 entre estruturas de estados e municípios, foram realizadas três reuniões nacionais do Fórum de Mecanismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, que, a partir de 2007, passou a contar também com reuniões regionais.

3.6 Execução financeira da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Tal como apresentado nas seções anteriores, as ações do governo federal voltadas para a promoção da igualdade de gênero e para a autonomia das mulheres estão dispersas em diversos ministérios e secretarias, cabendo à SPM a articulação e coordenação destas ações, bem como o desenvolvimento de alguns projetos de caráter exemplar, a serem replicados pelos órgãos responsáveis pela política setorial. Assim, o orçamento destinado a tal temática no âmbito do governo federal não se resume ao destinado à SPM, mas, ao contrário, é composto por recursos alocados em outros ministérios e secretarias, dando concretude ao princípio da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Uma primeira tentativa de estimar esses recursos globais se deu com o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Parte da Agenda Social do governo federal, o PNPM reúne ações a serem executadas por um conjunto importante de ministérios/secretarias entre os anos de 2008 e 2011. Se neste período o orçamento da SPM para o tema será de pouco menos de R\$ 150 milhões, os demais órgãos aportarão recursos da ordem de R\$ 850 milhões, somando um orçamento total de mais de R\$ 1 bilhão. O mesmo está sendo feito para o II PNPM, que agrega as principais ações executadas no âmbito do governo federal, no mesmo período, em onze áreas estratégicas, abrangendo desde questões tradicionais – como o enfrentamento da violência, a inserção no mercado de trabalho e as políticas de saúde –, até novos temas como meio ambiente, acesso à terra e infra-estrutura social, e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão. Este orçamento deve ser divulgado no segundo semestre de 2008 e representará a primeira estimativa do montante global de recursos aplicados pela União em políticas de gênero.

Dada a inexistência, hoje, de um “orçamento-mulher” que possibilite conhecer a magnitude dos recursos empregados na área, apresenta-se aqui apenas o orçamento da SPM, como um indicador da evolução da importância do tema no âmbito do Estado ao longo do período do último Plano Plurianual (PPA) – 2004 a 2007. Cabe lembrar também que, assim como ocorre com muitos outros órgãos, a programação da SPM no PPA não reflete toda a sua atuação, que se dá em grande medida por meio de parcerias.

A tabela 1 traz a execução financeira de todos os programas sob responsabilidade da SPM para os quatro anos do Plano Plurianual. Um primeiro indicador importante a ser analisado refere-se à evolução do orçamento total aprovado para a SPM no decorrer dos anos (lei + créditos). Entre 2004 e 2007, este montante praticamente dobrou, e os mais significativos incrementos foram verificados nos programas *Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho* e *Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres*. Entretanto, esta ampliação nas Leis Orçamentárias Anuais (Loas) se deu apenas no ano de 2007, refletindo, por um lado, um maior reconhecimento da relevância da temática de gênero e dos bons resultados alcançados no período em tela, e, por outro, a ainda baixa priorização da matéria dentro do governo, uma vez que, até mesmo para as atividades de articulação, os recursos se mostraram insuficientes.

TABELA 1

Execução financeira dos programas da SPM (2004-2007)

(Em R\$)

Ano/programa PPA	Prevenção e combate à violência contra as mulheres ¹	Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas	Incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho	Atividade administrativa ²	Total	
2004	Lei + crédito (A)	12.148.721	5.564.565	4.540.833	6.441.428	28.695.546
	Recurso disponível (B)	8.044.308	4.579.293	2.478.992	5.207.985	20.310.579
	Liquidado (C)	7.003.998	4.316.627	2.230.627	5.203.356	18.754.608
	% (B/C)	87,1	94,3	90,0	99,9	92,3
2005	Lei + crédito (A)	10.943.568	5.566.440	3.437.849	6.564.902	26.512.760
	Recurso disponível (B)	9.868.771	3.652.986	2.943.464	5.174.803	21.640.024
	Liquidado (C)	9.625.276	3.537.584	2.773.003	5.161.538	21.097.400
	% (B/C)	97,5	96,8	94,2	99,7	97,5
2006	Lei + crédito (A)	13.593.385	3.634.662	5.026.790	5.791.915	28.046.751
	Recurso disponível (B)	7.870.567	3.210.720	3.639.904	5.581.629	20.302.820
	Liquidado (C)	7.843.045	3.210.717	3.639.870	5.295.560	19.989.192
	% (B/C)	99,7	100,0	100,0	94,9	98,5
2007	Lei + crédito (A)	22.309.007	8.813.170	11.728.000	6.319.761	49.169.938
	Recurso disponível (B)	17.200.780	7.644.527	3.866.536	6.050.291	34.762.134
	Liquidado (C)	17.090.000	7.587.776	3.683.314	6.050.290	34.411.380
	% (B/C)	99,4	99,3	95,3	100,0	99,0
Total	Lei + crédito (A)	56.087.789	22.297.499	23.697.066	23.570.129	125.652.483
	Recurso disponível (B)	40.905.590	18.093.896	12.252.825	20.741.479	91.993.790
	Liquidado (C)	39.641.236	17.702.644	11.696.473	20.449.162	89.489.515
	% (B/C)	96,9	97,8	95,5	98,6	97,3

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN).

Notas: ¹ Não inclui os valores alocados no Ministério da Justiça (R\$ 1.000 mil/ano)² Inclui recursos destinados à administração da unidade, administração de pessoal e benefícios.

Obs.: Valores corrigidos para 2007 pela média anual do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Ainda que os recursos destinados à SPM tenham crescido ao longo dos anos, é necessário atentar para os altos índices de contingenciamento experimentados pelo órgão em todo o período analisado, o que traz sérias consequências para a efetivação do seu planejamento, o respeito aos compromissos firmados e a capacidade de expandir a política adotada. Em face deste alto contingenciamento, optou-se por trabalhar com a análise da execução financeira a partir da comparação daquilo que foi gasto em relação ao que foi efetivamente liberado para movimentação e empenho. A partir desta metodologia, tem-se que ao longo de todo o PPA 2004-2007 a SPM apresentou níveis de execução bastante elevados – próximos a 100%.

4 Tema em Destaque

De inovadora a diabólica: primeiros resultados da Lei Maria da Penha

No segundo semestre de 2007 comemorou-se o primeiro ano de vigência da Lei Maria da Penha (LMP – Lei nº 11.340/2006), que representou um marco histórico na luta das mulheres contra a violência.¹⁶ A grande novidade trazida por este instrumento legal está na tipificação da violência doméstica e familiar contra as mulheres enquanto um crime – retirando-a da alçada da Lei nº 9.099/1995, que a tratava como uma infração de menor potencial ofensivo.¹⁷

Uma primeira consequência da promulgação da lei foi o crescimento do número de serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência, principalmente

16. Embora a Lei Maria da Penha seja um marco importante das lutas feministas no Brasil, cabe salientar que não se trata de um tema consensual. É alvo de muitas críticas tanto de setores que visam à promoção dos direitos humanos, que reagem ao que é considerado o lado conservador da lei por prever a pena de prisão para os agressores, quanto de estudiosos, que a percebem como mais uma manifestação do fenômeno contemporâneo de judicialização da vida social.

17. Para mais detalhes sobre as inovações introduzidas pela Lei Maria da Penha, ver o número 14 deste periódico.

no que se refere à já mencionada criação dos Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, que se deu quase integralmente no ano de 2007.

Em consonância com as recomendações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com o Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres e com a Lei nº 11.340/2006, foi constituído, em maio de 2007, o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. Formado por um consórcio de organizações não governamentais e instituições acadêmicas das cinco regiões do país, o observatório tem como objetivo monitorar a aplicação da legislação junto a delegacias, Ministério Público, Defensoria Pública, poderes Judiciário e Executivo, e rede de atendimento à mulher, bem como promover conhecimento sobre o fenômeno da violência contra as mulheres, seja por meio da produção de pesquisas e estatísticas – conforme prevê o artigo 8º da referida lei –, seja pela inclusão das estatísticas produzidas pelos órgãos do sistema de justiça e segurança pública nas bases de dados oficiais, a fim de subsidiar a construção de um sistema nacional de informações – nos termos do artigo 38 da mesma lei. A produção de dados e estatísticas sistemáticas e oficiais sobre violência contra as mulheres é da maior importância, não apenas para que seja possível dimensionar o fenômeno, mas também para que sejam produzidos subsídios que orientem a formulação e avaliação das políticas desenvolvidas. O observatório terá, ainda, um importante papel no controle social da aplicação da lei, fornecendo não somente aos órgãos governamentais, mas também à sociedade civil, informações sobre a situação da violência contra as mulheres no país e os respectivos instrumentos para coibi-la.

As inovações propostas pela Lei nº 11.340/2006 trouxeram alguns impactos significativos. Entre eles, deve-se destacar tanto a necessidade de uma nova atuação cotidiana da autoridade policial, com a obrigatoriedade de se instaurarem procedimentos investigatórios, como os novos papéis para o Judiciário a partir da determinação de criação dos Juizados Especializados e das Defensorias Públicas da Mulher, com competência cível e criminal para tratar dos casos.

Com vistas a apurar alguns dos impactos da lei e dar início a um processo de monitoramento de sua implementação, a SPM realizou uma pesquisa¹⁸ junto aos principais serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência cadastrados em seu banco de dados, bem como um levantamento dos atendimentos realizados na sua Ouvidoria e na Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180.

A partir desse estudo foi possível conhecer, ainda que de forma preliminar e, portanto, incompleta, as principais dificuldades e avanços alcançados com a Lei Maria da Penha no seu primeiro ano de implementação. Sua utilidade evidencia-se ainda maior em face dos problemas amplamente conhecidos relativos à falta de sistemática, uniformidade, e à desagregação dos dados sobre violência contra as mulheres no Brasil.¹⁹

18. A pesquisa foi realizada por consultoria específica no âmbito do Projeto Construção e Implementação do Observatório, da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.

19. Além da inexistência de estatísticas nacionais, a falta de uma cultura de coleta e sistematização periódica das informações nos serviços que compõem a rede de atendimento às mulheres torna difícil construir um quadro que retrate a real magnitude do fenômeno da violência e da intervenção estatal no seu enfrentamento. Além disso, a inexistência de pesquisas de vitimização de caráter nacional, oficiais e contínuas, também impossibilita a construção de tal diagnóstico. No caso da violência contra as mulheres, há que se levar em consideração, ainda, outra questão importante: a subnotificação e/ou notificação incorreta dos casos, o que pode levar à interpretação equivocada de que as menores taxas de denúncia e de homicídios de mulheres equivalem a uma menor magnitude do fenômeno em apreço.

4.1 Pesquisa sobre implementação da Lei Maria da Penha (LMP) nos serviços de atendimento

Os dados foram coletados durante o período de junho a agosto de 2007, junto aos responsáveis pelos serviços que compõem a rede de atendimento à mulher, a partir do Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher da SPM.²⁰ Foram investigados os centros de referência, casas-abrigo, delegacias e postos especializados de atendimento à mulher, e Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, que são os serviços que a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher define como integrantes da rede.²¹

No que diz respeito ao funcionamento dos serviços, as principais mudanças da LMP incidiram sobre a autoridade policial e sobre os procedimentos judiciais. O breve contato com as/os responsáveis por estes serviços possibilitou identificar, ainda que de modo impressionista, duas tendências importantes. Segundo estes interlocutores, percebe-se, em um primeiro momento, um movimento de retraimento e diminuição da demanda, o que foi atribuído à desinformação tanto das demandantes quanto dos operadores do direito acerca da lei. Em um segundo momento, passou-se a registrar um aumento progressivo e significativo da procura, resultante das ações de informação e divulgação e da construção de parcerias entre os diferentes serviços que compõem a rede de atendimento à mulher.

Se muitas são as possibilidades trazidas pela Lei Maria da Penha, muitas são também as dificuldades práticas para sua implementação. As resistências encontradas dizem respeito sobretudo aos serviços de segurança pública – especialmente em função da ampliação do trabalho sob responsabilidade destes atores e da falta de compreensão das características e da importância do fenômeno –, e no espaço do Judiciário, que ainda insiste na aplicação da Lei nº 9.099/1995 para os casos de violência doméstica, tendo em vista principalmente os questionamentos sobre a constitucionalidade da LMP.

No âmbito do Judiciário, uma das mudanças mais significativas trazidas pela Lei Maria da Penha foi precisamente a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFMs). Além deles, foram pesquisadas as Varas Adaptadas, que são estruturas que acumulam as atribuições de uma vara criminal comum com a dos JVDFMs. De agosto de 2006 a setembro de 2007 foram criados 15 juizados e adaptadas 32 varas, o que, se ainda é um número muito reduzido frente às necessidades para combate ao fenômeno da violência, é certamente um quantitativo importante, pois representa uma mudança nos procedimentos e na cultura do Poder Judiciário.

Importa salientar que qualquer análise mais categórica e qualquer avaliação mais definitiva sobre o impacto social da LMP e sobre a sua eficácia em apenas um ano de vigência seriam, em grande medida, precipitadas. Deve-se ter em mente que a lei vem interferir num problema social de grande complexidade: a violência contra as mulheres, que envolve questões culturais profundas e cujas transformações requerem outra

20. Disponível em <http://200.130.7.5/spmu/gerenciamento/atendimento_mmulher.php>.

21. Para cada grande grupo de serviços, foram elaborados roteiros para a coleta de dados, que apresentavam questões simples e básicas referentes à quantidade de atendimentos e aos novos procedimentos introduzidos pela LMP realizados nos estabelecimentos ao longo dos oito meses posteriores à promulgação da lei (outubro de 2006 a maio de 2007). Em relação às informações coletadas junto à Central de Atendimento à Mulher, os dados produzidos também permitem verificar o impacto da criação da Lei Maria da Penha, especialmente pela análise das solicitações de informações sobre a nova legislação – e, ainda, pelo aumento das demandas no decorrer dos meses posteriores à sua implementação.

temporalidade. Para tanto, há que se garantir a sua aplicação e monitorar os seus resultados ao longo do tempo.

No caso da pesquisa realizada pela SPM, nota-se que se trata de um levantamento de caráter mais exploratório e pontual para se obter algumas informações específicas sobre os serviços. Em que pese o seu alcance analítico limitado, os seus resultados trazem informações de interesse, apresentadas a seguir.

4.1.1 Delegacias e postos especializados de atendimento à mulher

Em relação às delegacias e postos especializados de atendimento à mulher (Deams/PAMs), os dados permitem construir um diagnóstico não apenas sobre a oferta desses serviços à população, mas, especialmente, sobre o impacto da Lei Maria da Penha no cotidiano dos trabalhos nestas instituições e seus respectivos procedimentos.

Para se compreender esses dados há que se levar em conta o histórico desse serviço. As Deams representaram uma importante conquista do movimento feminista brasileiro no enfrentamento da violência contra as mulheres. Criadas a partir de 1985, foram, ao longo da sua trajetória, passando por diferentes transformações. Na sua implantação, o princípio norteador foi oferecer atendimento às mulheres em situações de violação de direitos, quaisquer que eles fossem. No ato do atendimento, a autoridade policial deveria escutar a denúncia, apurar os fatos e proceder a uma investigação. Em vista disso, os agentes detinham todo o controle dos rumos que a denúncia poderia tomar no processo. Com tal liberdade sobre as demandas das mulheres, as Deams passaram a adotar alguns procedimentos distintos do que se esperava ser a sua forma de funcionamento. Os registros de ocorrências começaram a ser processados na própria delegacia, que passou a funcionar como espaço de mediação e de busca de conciliação entre os casais. As delegadas eram acionadas a fim de “darem um susto” no agressor, supondo assim reconfigurar as relações conjugais. Neste processo, muitas queixas acabavam por ser retiradas. A partir desta caracterização, as delegacias especializadas ficaram conhecidas como exemplo de delegacia que “chama para conversar”.²²

Essa prática sofreu um forte impacto a partir do advento da Lei nº 9.099/1995. Com vistas a promover agilidade e celeridade na Justiça, esta lei criou os Juizados Especiais Criminais (Jecrims), vocacionados para a conciliação ou a transação penal ao tratar de “causas de menor complexidade”. Com a sua instalação, a atuação das Deams se reconfigurou, acabando por ficar mais restrita. A lógica da celeridade imposta pelos Jecrims fez com que paulatinamente os boletins de ocorrência fossem substituídos pelos termos circunstanciados de ocorrência (TCOs).²³ Com isso, algumas análises demonstram que, ao longo do tempo, os Juizados Especiais Criminais foram passando por um processo de “feminização”, posto que a maioria das demandas atendidas advinha de casos de violência contra mulheres, e muitos deles de violência doméstica e conjugal.

Dez anos após essa mudança, quando a prática de TCOs e de conciliação estava incorporada e estabelecida, a promulgação da Lei Maria da Penha veio a introduzir

22. Ver MUNIZ, Jacqueline. **Os Direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMS** In SOARES, Luiz (org.). *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 1996.

23. Os termos circunstanciados de ocorrência substituem os boletins de ocorrência nos casos de crimes de menor potencial ofensivo – como eram considerados os casos de violência contra a mulheres antes da LMP – e não geram inquéritos policiais nem processos criminais. O delegado encaminha o TCO diretamente para o Juizado Especial, para que se proceda à transação penal.

novas modificações na sua forma de atuação. Em um primeiro momento, esta novidade (retirada dos casos de violência contra a mulher da alçada dos Jecrim) foi muito provavelmente recebida com certa resistência pelos profissionais, acostumados com alguma rotina de trabalho.

Todo esse breve histórico das mudanças na política de enfrentamento à violência contra as mulheres deve ser levado em conta em um estudo desta natureza para que se possa empreender uma adequada interpretação dos dados e um correto acompanhamento do impacto da Lei nº 11.340/2006.

Quando se observa o nível de respostas das delegacias/postos à solicitação enviada pela SPM, nota-se que este foi de apenas 46%. Neste caso, a maior taxa de retorno foi da região Sudeste, o que a fez ainda mais sobre-representada no universo das Deams sobre as quais se conta com dados disponíveis. O menor índice de respostas, por sua vez, veio do Nordeste (28%).

Entre os dados que permitem visualizar os impactos diretos da Lei Maria da Penha nas atividades das delegacias especializadas, destacam-se aqueles referentes aos inquéritos policiais instaurados e às medidas protetivas solicitadas aos juizados/varas que tratam da violência doméstica contra as mulheres. É importante assinalar, no primeiro caso, o que a lei determina: qualquer situação de violência doméstica contra as mulheres que chegue às Deams deve, obrigatoriamente, gerar um inquérito policial composto pelos depoimentos da vítima, do agressor, das testemunhas, e de provas documentais e periciais.

A LMP tipificou um novo crime, que é a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Não é possível saber, portanto, pelos registros de lesão corporal anteriores, se estas foram oriundas de casos de violência doméstica e familiar, uma vez que até então não havia a obrigatoriedade de se especificar se o caso registrado referia-se a este tipo de fenômeno ou não. Posteriormente à sanção da lei, há a obrigatoriedade de se registrar a ocorrência como violência doméstica e familiar contra a mulher, assim como de se instituir um inquérito policial (IP).

Pela própria natureza do IP, que demanda investigação, reunião de provas e montagem de um processo – daí muito mais elaborado, minucioso e demorado que um TCO –, verifica-se de imediato uma redução natural dos números.²⁴ Estes elementos levam a concluir que não há como se comparar os números de TCOs anteriores com os números de IPs posteriores à LMP, e saber se houve aumento ou diminuição das ocorrências. Para se ter um retrato mais fidedigno do impacto da LMP na sociedade, há que se atentar para um conjunto importante de variáveis, entre as quais, conforme apresentado a seguir, o número de inquéritos policiais instaurados e de medidas protetivas solicitadas após a promulgação da LMP nas Deams, bem como o número de processos, medidas protetivas concedidas e prisões autorizadas pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Entre outubro de 2006 e maio de 2007, nas 184 delegacias que responderam à pesquisa, foram instaurados 32.630 inquéritos, o que corresponde a uma média de 177

24. Segundo algumas avaliações, a mudança de TCO para IP implicou uma diminuição de reincidências por parte dos agressores (ver O Popular – GO, seção Cidades de 07.08.07 e O Povo – CE, seção Fortaleza de 07.08.07). Isto indicaria que a Lei no 11.340/2006 está cumprindo a sua função de coibir a violência. No entanto, há que se ter muito cuidado nestas afirmações e circunscrever bem o seu escopo interpretativo. Afirmar que a Lei Maria da Penha tem contribuído na diminuição de reincidências não significa afirmar que ela reduziu a violência que acomete as mulheres, dadas tanto a complexidade do fenômeno quanto a dificuldade de se contar com dados sistemáticos e de caráter nacional sobre ele.

inquéritos por Deam/Posto de Atendimento à Mulher (PAM). Tal resultado é bastante positivo, especialmente se se considera que a implementação de tais procedimentos requer uma alteração nas rotinas de atividade dos serviços e um rompimento da cultura e dos padrões preestabelecidos, conforme colocado anteriormente, o que se constitui em uma das principais dificuldades para a efetivação da lei.

Quando se trata das medidas protetivas de urgência, cabe destacar que foi estabelecido pela Lei Maria da Penha que a delegacia, ao receber o expediente com o pedido da mulher em situação de violência, deverá encaminhá-lo ao juiz que, em 48 horas, dará conhecimento do expediente e decidirá sobre as medidas protetivas cabíveis, determinando o encaminhamento da vítima ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso, e comunicando ao Ministério Público para adoção das providências necessárias.

Nos primeiros oito meses de vigência da lei, foram solicitadas 16.121 medidas protetivas de urgência, o equivalente a 88 medidas por Deam. As delegacias e postos das regiões Centro-Oeste e Sul foram as principais responsáveis por manter a média nacional em um patamar elevado, uma vez que em cada estabelecimento destas regiões foram registrados, em média, 194 e 174 demandas no período, respectivamente. No Nordeste e no Sudeste, contudo, a situação se inverte: a cada Deam ou posto de atendimento foram solicitadas apenas 28 e 66 medidas protetivas.

4.1.2 Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres

A Lei Maria da Penha prevê, em seu artigo 14, a criação, pela União e pelos estados, de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFMs) como órgãos da Justiça Ordinária, com competência civil e criminal para o processo, julgamento e execução das causas decorrentes da prática de violência contra as mulheres. Uma vez que a legislação permite a criação de juizados, mas não obriga a União ou os estados a criá-los, várias foram as estratégias adotadas para possibilitar o julgamento dos crimes de violência doméstica. Entre estas, podem ser enumeradas: *i*) a transformação de alguns juizados, com outras competências, em JVDFMs; *ii*) a adequação de outros para acumularem entre suas competências o trato destes crimes; e *iii*) a designação de varas criminais para atendimento dos processos oriundos da LMP.

Como resultado dessas possibilidades, foram criados e/ou adaptados, nos oito meses que se seguiram ao lançamento da lei, 47 juizados ou varas, dos quais aproximadamente 47% localizavam-se nos estados do Sudeste. A região que menos deu concretude à legislação no que se refere a este aspecto específico foi a Nordeste, na qual foi criado apenas 1 (um) juizado para atendimento às mulheres – no estado de Pernambuco – no período. No entanto, vários foram os relatos de designação de varas criminais para atendimentos de processos referentes à Lei Maria da Penha na mesma região.

TABELA 2

Número de Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres e de procedimentos selecionados (outubro de 2006 a maio de 2007)

Grandes regiões	Juizados/varas existentes		Juizados/varas que responderam ¹		Processos		Medidas protetivas		Prisões em flagrante		Prisões preventivas					
	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº absoluto	%	Nº médio	Nº absoluto	%	Nº médio	Nº absoluto	%	Nº médio			
Norte	5	10,6	3	60,0	1.803	17,3	601	575	11,0	192	178	20,6	59	13	16,9	4
Nordeste	1	2,1	1	100,0	369	3,5	369	110	2,1	110	121	14,0	121	7	9,1	7
Centro-Oeste	6	12,8	2	33,3	3.501	33,5	1.751	1.723	32,8	862	223	25,8	112	28	36,4	14
Sul	13	27,7	4	30,8	1.783	17,1	446	1.632	31,1	408	256	29,6	64	22	28,6	6
Sudeste	22	46,8	10	45,5	2.994	28,7	299	1.207	23,0	121	86	10,0	9	7	9,1	1
Brasil	47	100,0	20	42,6	10.450	100,0	523	5.247	100,0	262	864	100,0	43	77	100,0	4

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2007).

Nota: ¹ Número de juizados ou varas que responderam à pesquisa realizada pela SPM.

Do total de juizados/varas existentes, quase 43% responderam à solicitação da SPM e enviaram informações sobre suas atividades nos meses posteriores à lei, entre as quais o número de medidas protetivas, processos, prisões em flagrante e prisões preventivas. As maiores taxas de resposta vieram das regiões Norte e Nordeste, e as menores dos serviços localizados no Sul e Centro-Oeste.

Entre os meses de outubro de 2006 e maio de 2007 foram instalados, nos 20 juizados/varas que responderam à pesquisa, 10.450 processos, o que equivale a uma média de 523 processos por serviço. Se a região Sudeste é a que mais concentra estes novos serviços criados a partir da Lei Maria da Penha, os dados da tabela 2 mostram que os juizados/varas do Centro-Oeste e do Norte são os que mais têm sido eficientes: seu número médio de processos por serviço no período foi de 1.751 e 601, respectivamente. No sentido oposto encontram-se os estados do Sudeste, que juntos responderam pela instauração de quase três mil processos, mas que correspondem a uma média de apenas 299 por cada juizado/vara. Tal constatação aponta para as dificuldades encontradas para a aplicação da lei, as quais vão muito além da já difícil criação dos serviços especializados, mas dizem respeito à estruturação destes espaços, à existência de recursos dos mais variados tipos para fazê-los funcionar, e ainda às mudanças nos hábitos consolidados pela prática jurídica tradicional.

Outra importante informação coletada refere-se às medidas protetivas de urgência solicitadas pelas delegacias e postos de atendimentos à mulher e concedidas pelos Juizados e Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar. No período pesquisado foram deferidas 5.247 medidas – uma média de 262 por juizado/vara. Importante salientar que este universo de medidas concedidas não pode ser comparado com o total de medidas protetivas solicitadas pelas Deams, uma vez que em ambos os casos se está tratando de uma amostra não estatisticamente representativa do todo, o que impede qualquer comparação entre os dados. De qualquer forma, os números mostram que, no mínimo, um terço das medidas demandadas tem sido deferidas pelos juizados, o que denota tanto uma boa resposta dos serviços instalados como a aplicação da nova legislação. Entre as medidas protetivas mais frequentes destaca-se, em primeiro lugar, o afastamento do agressor do lar, seguida pela proibição de aproximação. Este dado aponta para uma tendência de continuidade das práticas anteriores à promulgação da LMP, visto que a solicitação de afastamento do agressor do lar em caso de riscos de morte para a mulher sempre foi uma prática recorrente. Raramente solicitadas e, por conseqüência, concedidas, são a suspensão do porte de armas e proibição de celebração de contratos, que constituem-se em novas possibilidades introduzidas pela LMP.

Assim como no caso dos processos, também são os juizados/varas do Centro-Oeste os que mais têm concedido medidas protetivas de urgência às mulheres em situação de violência: 1.723 no total, ou 862 por serviço. Tal média é bastante mais alta que a encontrada nas demais regiões, o que aponta, novamente, para a maior intensidade da implementação da lei no centro do país. Os serviços do Nordeste e Sudeste seguem sendo os menos eficientes, com a concessão de apenas 110 e 121 medidas, respectivamente.

Se muitas são as inovações e conquistas asseguradas com a Lei nº 11.340/2006, uma das mais divulgadas e comentadas em diversos espaços da vida social refere-se à possibilidade de prisão em flagrante, ou preventiva, do agressor. Nos oito meses que se seguiram à promulgação da lei, foram decretadas 864 prisões em flagrante e 77 prisões em caráter preventivo. Dado o número de juizados/varas existentes, tem-se, em média, que cada serviço concedeu autorização para prisão em flagrante de 43 agressores, e preventiva de outros quatro. Vale lembrar que, segundo o parágrafo único do artigo 20, os juízes podem revogar a prisão preventiva se, no curso do processo, verificarem a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem. Deduz-se, do baixo número de prisões preventivas em relação ao número de processos instaurados, que os profissionais das Deams ainda não se apropriaram completamente dos mecanismos da lei e estão um tanto refratários à sua aplicação na totalidade.

Em termos regionais, lideram o *ranking* das prisões em flagrante os juizados/varas do Nordeste e do Centro-Oeste, que decretaram, cada um, uma média de 121 e 112 prisões. Em relação às prisões preventivas, também são os serviços do Centro-Oeste os que mais têm dado concretude à LPM com um total de 28 prisões, ou 14 por juizado ou vara pesquisada. A região Sudeste segue concentrando os serviços que menos têm feito valer a lei, o que ratifica os dados apresentados anteriormente: foram decretadas, no período aqui analisado, apenas 86 prisões em flagrante e sete preventivas, o que dá uma média por serviço de nove e uma prisão, respectivamente. A avaliação da concretização da lei pelo número de prisões, e especialmente de prisões preventivas, se deve ao fato de ser esta uma importante inovação da LMP, com o objetivo de proteger as mulheres em situação de violência, assegurando sua vida e integridade física.

4.1.3 Central de Atendimento à Mulher

A Central de Atendimento à Mulher, além de se constituir em uma importante porta de entrada na rede de atendimento, também é útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência e assim contribuir para o seu monitoramento. A central tem ampliado contínua e significativamente o número de atendimentos realizados. Atualmente, efetua em média 20 mil atendimentos/mês, e gera dados de atendimento que são classificados em: *i)* informação; *ii)* denúncia/relato de violência; *iii)* reclamação; *iv)* elogio; *v)* sugestão; e *vi)* encaminhamento aos serviços.

O segundo tipo de atendimento mais realizado – depois do encaminhamento para serviços especializados de atendimento – é a prestação de informações, que respondeu por 26,7% do total. Entre as orientações mais solicitadas, chamam atenção as relacionadas à Lei nº 11.340/2006, que representam 57% de todas aquelas fornecidas pela central. Isto significa que no espaço dos primeiros oito meses de vigência da lei foram fornecidas, somente pelo Ligue 180, mais de 11,1 mil informações sobre a nova legislação, o que resulta em uma média mensal de 925 atendimentos relacionados a pedidos de orientação sobre a LMP. Com efeito, este número vem crescendo, tendo passado de um total de 266 informações nos meses imediatamente posteriores à promulgação da lei para mais

de 5,4 mil um ano depois, e 7,5 mil em dezembro de 2007. Tal constatação evidencia que tem sido exitoso todo o destaque conferido à lei na mídia e nas ações de divulgação/sensibilização promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais, assim como pelas organizações da sociedade civil, tornando-a cada vez mais conhecida na sociedade em geral e, assim, um instrumento de maior peso para o efetivo enfrentamento da violência contra as mulheres.

4.2 O debate sobre a constitucionalidade da LMP

Outra manifestação surgida no primeiro ano da Lei Maria da Penha diz respeito aos questionamentos acerca da sua constitucionalidade, que merecem ser aqui analisados. De fato, em 2007 observou-se tanto na imprensa nacional quanto nas redes de defesa dos direitos das mulheres um forte debate acerca da constitucionalidade da LMP, originado por duas decisões judiciais que se recusaram a aplicá-la em casos de violência doméstica e familiar, abrindo um debate acerca da sua constitucionalidade.

4.2.1 A lei diabólica: o caso de Sete Lagoas/MG

A divulgação da decisão do juiz da 1ª Vara Criminal e Juizado da Infância e Juventude de Sete Lagoas/MG, proferida em fevereiro de 2007, que recorre a argumentos religiosos e misóginos para a não-aplicação da LMP, partiu da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, ao enviar uma moção de repúdio da decisão à Ouvidoria da SPM. O repúdio se direcionava mais diretamente à forma como o juiz de 1ª instância se reportou à lei a fim de justificar a sua não-aplicação. O magistrado caracterizou-a como “um conjunto de regras diabólicas”, que redundou num “monstrengo tihoso”. Segundo a polêmica argumentação do juiz, “a desgraça humana começou no Éden: por causa da mulher, todos nós sabemos, mas também em virtude da ingenuidade, da tolice e da fragilidade emocional do homem (...). O mundo é masculino! A idéia que temos de Deus é masculina! Jesus foi homem!”.

Mais além, com base em duas preocupações o juiz justifica o não-deferimento das solicitações de medidas protetivas de urgência enviadas pelas delegacias que atenderam as mulheres em situação de violência doméstica: o estatuto social da masculinidade e a manutenção da coesão familiar. Para o juiz, a LMP tornará os homens “tolos”, para não se verem incriminados. Nas suas palavras: “Para não se ver eventualmente envolvido nas armadilhas dessa lei absurda, o homem terá de se manter tolo, mole, no sentido de se ver na contingência de ter de ceder facilmente às pressões. (...) A vingar esse conjunto de regras diabólicas, a família estará em perigo, como inclusive já está: desfacelada, os filhos sem regras, porque sem pais; o homem subjugado”.

No entanto, a sentença do juiz foi questionada, e a 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), sob o argumento de que a lei é “meio adequado para se garantir a isonomia entre homens e mulheres, conferindo aplicação concreta ao previsto no art. 5º, inciso I, da Constituição da República de 1988”, confirmou sua constitucionalidade e determinou que o juiz daquela 1ª vara criminal analisasse as medidas protetivas requeridas e aplicasse a lei.

4.2.2 A lei trapalhona: o caso de Itaporã/MS

A segunda sentença, originária de Itaporã/MS, também ganhou notoriedade por se posicionar contrária à aplicação da LMP, caracterizando-a como “trapalhona” por ferir preceitos constitucionais. No entanto, não teve tanta repercussão midiática quanto a anterior, pois se assentava em uma argumentação estritamente jurídica e formal.

Ao contrário da sentença mineira, esta foi mais bem-sucedida: ganhou em primeira e segunda instâncias da Justiça do estado.

Ambas as decisões se baseiam no argumento de que a Lei Maria da Penha “criou discriminação, pois coíbe a violência contra a mulher e não a que porventura exista contra homens”. Segundo o desembargador, seguindo a lógica argumentativa do magistrado e julgando a sentença procedente, tal discriminação fere os princípios da proporcionalidade e da igualdade e, logo, desrespeita os objetivos da República Federativa do Brasil. Em vista destes argumentos, a Lei Maria da Penha foi considerada inconstitucional.

4.2.3. Ataques e reações: o que está por trás das declarações de inconstitucionalidade
Frente às polêmicas sentenças e decisões proferidas, surgiram inúmeras reações dos diferentes setores da sociedade a fim de reafirmar a constitucionalidade da LMP. Cartas de repúdio contra os argumentos religiosos e sexistas da sentença do juiz mineiro, assim como artigos e reportagens invadiram a rede mundial de computadores e a mídia nacional. Organizações da sociedade civil, pesquisadores e até mesmo alguns juristas manifestaram-se publicamente em defesa da constitucionalidade da LMP.

Do Executivo originaram-se duas ações marcantes. A primeira veio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), que oficiou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), então presidido pela ministra Ellen Gracie, sobre a existência das sentenças, solicitando que tomasse as providências que julgasse cabíveis. A segunda ação, e mais contundente, foi o ajuizamento de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo presidente da República, com vistas a impedir decisões judiciais de inconstitucionalidade e rejeições das solicitações das medidas protetivas de urgência, conforme prevê a lei, por parte dos juízes contrários à sua aplicação. O relator da ação no STF, ministro Marco Aurélio, negou a solicitação, que ainda se encontra em tramitação no tribunal, em análise pelo Pleno, sem prazo definido para parecer final.

O Poder Legislativo, nas suas diferentes instâncias, também reagiu às declarações de inconstitucionalidade da lei. De um lado, parlamentares mato-grossenses, instigadas pelo movimento de mulheres local, realizaram audiência pública a fim de tratar da sentença de Itaporã. Por outro, a bancada feminina do Congresso Nacional requereu prestação de esclarecimentos do juiz de Sete Lagoas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), e oficiou a presidente do Supremo Tribunal Federal solicitando providências acerca do ocorrido. Por sua vez, o Poder Judiciário, demandado pelos diferentes poderes e pela sociedade civil, representado pelo CNJ, abriu um Processo de Revisão Disciplinar contra o juiz mineiro, ainda em curso.

É possível extrair lições cruciais dos ataques à constitucionalidade da LMP que podem colocar em xeque o próprio aprofundamento da democracia no Brasil. Da arguição quase jocosa, se não fosse trágica, do juiz mineiro pode-se identificar uma ameaça à laicidade ainda claudicante do Estado brasileiro, em que argumentos religiosos ainda se imiscuem em questões relativas aos direitos e cidadania. Como se tal ameaça não fosse o bastante, percebe-se a reprodução de um construto ideológico de família vigente no ideário social brasileiro, que consolidou o modelo histórico de família patriarcal como referência central da família brasileira, desconsiderando a pluralidade de arranjos familiares existentes. Este modelo patriarcal pressupõe padrões estritos de feminilidade associada à abnegação e ao cuidado, e de masculinidade associada à força e à agressividade, reforçando relações assimétricas entre os sexos: ao homem cabe o papel de provedor, e à mulher, o de cuidadora do lar e da prole.

Por seu turno, da argumentação do juiz mato-grossense, baseada no formalismo jurídico, pode-se identificar a reprodução de uma visão jurídica que se pauta pelo mito da neutralidade que nega, frente à formalidade da letra fria da lei, as desigualdades de poder entre homens e mulheres. Tal formalismo, ao desconsiderar a decalagem existente entre a norma e a realidade, vem pôr em xeque as conquistas políticas das mulheres pela igualdade material, para além da formal. Em última instância, o que se reproduz sub-repticiamente é o não-reconhecimento da mulher como um sujeito de direitos, negando-lhe a sua cidadania e relegando-a a uma continuada subalternidade.

No entanto, as reações e mobilizações imediatas à defesa da LMP apontam para uma transformação profunda em curso na nossa sociedade, que permite a expressão da diversidade de formas de masculinidade e feminilidade e de arranjos familiares. No bojo destas mudanças está a constituição de um lugar diferenciado para o fenômeno da violência contra as mulheres. Embora ainda existam muitas vozes dissonantes, como a do juiz mineiro, está a se formar um novo consenso sobre a inaceitabilidade e ilegitimidade da violência contra as mulheres.

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha, prestando um reconhecido tributo às mulheres vitimadas pela violência, associa-se a outros mecanismos criados para equilibrar a desigualdade material em que vivem diferentes sujeitos no nosso país, como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, e as leis sobre crimes de racismo. Estes mecanismos de discriminação positiva contribuem para se alcançar a justiça social, corolário da igualdade material, na medida em que reconhecem a necessidade de tratar os desiguais de maneira desigual.

4.3 Perspectivas

A despeito das críticas e dificuldades enfrentadas na implementação da LMP, as suas inovações são inegáveis, e cabe ressaltar aqui algumas delas, em função do seu impacto sobre a vida das mulheres e homens no país. As medidas protetivas de urgência que, entre outras possibilidades, permitem decretar prisões preventivas – em caso de risco – e prisões em flagrante, têm grande potencial de diminuir as taxas de homicídios de mulheres. Trata-se de recursos fundamentais de proteção à vida. Por sua vez, a proibição de penas pecuniárias, não obstante ser o ponto de maior dissenso em relação à lei por prever penas de prisão aos agressores, traz consigo um poderoso instrumento de transformação simbólica acerca das concepções de gênero vigentes na nossa sociedade. Da mesma forma se caracteriza a previsão de criação dos Centros de Educação e Reabilitação do Agressor. Projeto ainda em construção, os centros visam sobretudo proporcionar instrumentos para que os agressores revejam as suas práticas e as suas convenções de gênero.

Tomando-se o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, cujo primeiro eixo é totalmente direcionado à Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e da LMP, percebem-se os esforços para a sua efetiva implementação. Tendo em vista as previsões de investimentos do governo federal na área, bem como o grande incentivo aos 12 estados prioritários do pacto no sentido de proporem projetos para o fortalecimento da rede de atendimento à mulher e da LMP, é possível vislumbrar que, ao final dos próximos quatro anos, a Lei Maria da Penha, embora ainda jovem, tenha avanços significativos. Para tanto, contudo, cabe ainda a monitorar a sua implementação.

5 Considerações finais

De forma geral, pode-se considerar 2007 um ano de avanços significativos para a promoção da igualdade de gênero no país. A elaboração do II PNPM e suas inovações com inclusão de seis novas áreas de atuação estratégica, a par da forte marca da sociedade civil no seu processo de construção, refletem uma maior mobilização em torno da busca por igualdade entre mulheres e homens no Brasil.

Além disso, do ponto de vista das políticas públicas para as mulheres, representa um grande avanço o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que deverá articular diferentes setores governamentais para que, finalmente, se implemente uma política integrada de enfrentamento deste fenômeno ainda tão presente em nossa sociedade. Juntam-se ao pacto: *i)* a busca por melhorias nas condições das mulheres em situação de prisão, por meio da realização do mutirão para a revisão das penas e a reforma e construção de cadeias públicas adequadas às especificidades das mulheres; *ii)* o aprofundamento da interlocução entre a SPM e o MS para a promoção de políticas na área de saúde da mulher; e *iii)* o início de um projeto com maior potencial na área da autonomia econômica, que é o caso do Programa *Trabalho e Empreendedorismo da Mulher*.²⁵

No entanto, a despeito dos inúmeros esforços envidados pela SPM para promover a transversalidade de gênero, verificam-se algumas estagnações e retrocessos neste processo. De acordo com o que se procurou demonstrar na seção 3 deste capítulo (*Acompanhamento da política e dos programas*), a contínua resistência do MTE em promover ações para enfrentar as desigualdades de gênero no mundo do trabalho, o alto índice de contingenciamento de recursos da SPM, bem como a ampliação orçamentária ocorrida somente em 2007 apontam para a não-prioridade das questões relativas à igualdade de gênero nas políticas públicas, além de revelarem o esforço ainda a ser feito para se efetivar a referida transversalidade de gênero. Tais dificuldades se somam às crescentes ondas sociais mais conservadoras, perceptíveis nas temáticas do aborto e dos questionamentos sobre a LMP e que representam um retrocesso no aprofundamento da democracia no Brasil. Cabe, assim, acompanhar mais de perto o andamento destas questões, a fim de contribuir para a realização, de fato, da transversalização de gênero nas políticas, e para sua tradução em uma verdadeira equidade de gênero no país.

25. Conforme discussão na subseção 3.1 deste capítulo.