

A IMPORTÂNCIA DE UMA  
**LEI INTEGRAL  
DE PROTEÇÃO  
ÀS MULHERES**

**EM SITUAÇÃO  
DE VIOLÊNCIA  
DE GÊNERO**

**Fabiana Cristina Severi  
José de Jesus Filho  
Leila Linhares Barsted  
Myllena Calasans de Matos  
Wânia Pasinato**





A IMPORTÂNCIA DE UMA  
**LEI INTEGRAL  
DE PROTEÇÃO  
ÀS MULHERES**  
EM SITUAÇÃO  
DE VIOLÊNCIA  
DE GÊNERO

**Fabiana Cristina Severi**  
**José de Jesus Filho**  
**Leila Linhares Barsted**  
**Myllena Calasans de Matos**  
**Wânia Pasinato**

## PROJETO

A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero

## EXECUÇÃO DO PROJETO

Consórcio Lei Maria da Penha e TAMO JUNTAS - Assessoria Multidisciplinar Gratuita para Mulheres em Situação de Violência

## COORDENAÇÃO DO PROJETO

Myllena Calasans de Matos – Consórcio Lei Maria da Penha  
Maria Letícia Dias Ferreira – Tamo Juntas

## COORDENAÇÃO DA OBRA

Myllena Calasans de Matos

## AUTORAS

Fabiana Cristina Severi  
José de Jesus Filho  
Leila Linhares Barsted  
Myllena Calasans de Matos  
Wânia Pasinato

## APOIO:

ONU Mulheres  
Projeto Conectando Mulheres, Defendendo Direitos

## REVISÃO TÉCNICA E DE REDAÇÃO

Cleide de Oliveira Lemos

## PROJETO GRÁFICO

Rec Design

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

I346

A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero [Recurso eletrônico] / Fabiana Cristina Severi ... [et al.]. Ribeirão Preto : FDRP-USP, 2024.

144 p.

3,9 MB; PDF

ISBN: 978-65-86465-42-6

1. Direitos das mulheres. 2. Feminismo. 3. Violência de gênero. I. Severi, Fabiana Cristina. II. Título.

CDD 340

Elaborada pela Biblioteca da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo

À Jaque Aranduhá e à sua filha,  
que foram afastadas de seu  
povo Guarani- Kaiowá, para  
se protegerem das inúmeras  
perseguições, ameaças de  
morte e tentativa de execução



Se você sair de porta em porta pelo país e conversar com os cidadãos a respeito da violência doméstica, quase todo mundo vai insistir que não apoia a violência contra a mulher, a qual acredita ser moral e eticamente errada. Contudo, quando você explica que só acabaremos com a violência contra a mulher ao desafiar o patriarcado, e que isso significa não aceitar mais a ideia de que homens deveriam ter mais direitos e privilégios que as mulheres por causa de diferenças biológicas, ou de que homens deveriam ter poder para dominar as mulheres, as pessoas então param de concordar. Existe uma distância entre os valores que dizem defender e sua disposição de fazer o trabalho necessário para conectar pensamentos e ação, teoria e prática, para concretizar esses valores e assim criar uma sociedade mais justa.

**bell hooks**

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>12</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2 A PROPOSTA DE LEI GERAL E A PERCEPÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES FEMINISTAS</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Promovendo debates sobre a Lei Geral</b>	<b>25</b>
<b>2.2 As Mesas de Diálogos</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Falas das organizações feministas</b>	<b>27</b>
2.3.1 Combater o racismo: para a (re)existência das mulheres negras . . . . .	27
2.3.2 Combater as múltiplas violências: para a (re)existência das mulheres indígenas . . . . .	29
2.3.3 Mulheres das águas, das florestas, do campo e ribeirinhas . . . . .	31
2.3.4 Mulheres com deficiências. . . . .	32
2.3.5 Políticas públicas: prevenção e rede de proteção . . . . .	32
2.3.6 Acesso à Justiça: o dever de não repetição. . . . .	36
2.3.7 Interseccionalidades . . . . .	37
2.3.8 Lei Maria da Penha: conquista das mulheres e premissa para novos debates . . . . .	38
2.3.9 Novas formas de violências: mais lutas . . . . .	38
<b>2.4 Notas conclusivas</b>	<b>39</b>
<b>2.5 Relação de redes e organizações participantes das Mesas de Diálogos</b>	<b>40</b>
2.5.1 Entidades componentes do Consórcio Lei Maria da Penha . . . . .	40
2.5.2 Entidades convidadas . . . . .	40
<b>3 GÊNERO E VIOLÊNCIA EM DECISÕES DO STJ E DO STF</b>	<b>42</b>
<b>3.1 Necessidade de diagnóstico</b>	<b>43</b>
<b>3.2 Metodologia</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Revisão exploratória dos estudos sobre gênero e STF</b>	<b>44</b>
3.3.1 Violência de gênero e contra as mulheres em decisões do STF. . . . .	48
<b>3.4 Análise exploratória das decisões do STJ</b>	<b>52</b>
3.4.1 Descrição dos processos . . . . .	52
3.4.2 Ramo do direito . . . . .	52
3.4.3 Assuntos . . . . .	53
3.4.4 Classe processual . . . . .	54
3.4.5 Origem . . . . .	54
3.4.6 Análise por assunto . . . . .	55
3.4.7 Uso do termo gênero . . . . .	56
3.4.8 Raça e racismo . . . . .	56
3.4.9 Decisões em violência doméstica e familiar . . . . .	57
<b>3.5 Considerações finais</b>	<b>59</b>
<b>4 LEIS INTEGRAIS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES E AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS</b>	<b>62</b>
<b>4.1 Breve panorama internacional</b>	<b>63</b>
<b>4.2 Documentos de proteção aos direitos humanos das mulheres</b>	<b>63</b>
4.2.1 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres . . . . .	65
4.2.2 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará, 1994) . . . . .	67
4.2.3 Mecanismo de Monitoramento e Avaliação da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) . . . . .	68
<b>4.3 As leis gerais sobre violência de gênero contra as mulheres</b>	<b>70</b>
4.3.1 Venezuela . . . . .	71
4.3.2 México . . . . .	72
4.3.3 Colômbia . . . . .	73
4.3.4 Bolívia. . . . .	74
4.3.5 Equador . . . . .	76
4.3.6 Argentina . . . . .	77
4.3.7 Espanha . . . . .	77
<b>4.4 Pontos inovadores</b>	<b>78</b>
<b>4.5 Breves conclusões e recomendações</b>	<b>79</b>
<b>5 O ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES</b>	<b>86</b>
<b>5.1 A necessidade de mapear o ordenamento jurídico nacional</b>	<b>87</b>
<b>5.2 A pauta feminista pelo fim da violência contra as mulheres desde a Constituinte</b>	<b>88</b>
<b>5.3 Metodologia de seleção e análise da normativa mapeada</b>	<b>91</b>
<b>5.4 Achados iniciais</b>	<b>93</b>
<b>5.5 Leis nacionais sobre violência de gênero contra as mulheres</b>	<b>95</b>
<b>5.6 Anotações conclusivas</b>	<b>97</b>
<b>6 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL</b>	<b>100</b>
<b>6.1 Metodologia de seleção, tratamento e análise das proposições</b>	<b>101</b>
<b>6.2 Abordagem inicial</b>	<b>102</b>
6.2.1 Caracterização geral . . . . .	102
6.2.2 Autoria das proposições. . . . .	105
6.2.3 Classificação temática dos PLs . . . . .	107
<b>6.3 Análise do conteúdo dos PLs</b>	<b>111</b>
6.3.1 Femicídio. . . . .	111

6.3.1.1 Coibição . . . . .	112
6.3.1.2 Prevenção . . . . .	112
6.3.1.3 Reparação . . . . .	113
6.3.2 Violência sexual . . . . .	113
6.3.2.1 Acesso à justiça . . . . .	113
6.3.2.2 Assistência . . . . .	114
6.3.2.3 Coibição. . . . .	114
6.3.2.4 Conceito e backlash . . . . .	115
6.3.2.5 Prevenção . . . . .	115
6.3.3 Lei Maria da Penha . . . . .	116
6.3.3.1 Conceito . . . . .	119
6.3.3.2 Coibição. . . . .	119
6.3.3.3 Medidas protetivas . . . . .	120
6.3.3.4 Serviços. . . . .	121
6.3.3.5 Prevenção . . . . .	122
6.3.3.6 Políticas públicas . . . . .	122
<b>6.4 Considerações finais</b>	<b>123</b>
<b>7 NOTAS CONCLUSIVAS</b>	<b>130</b>
<b>APÊNDICE: SÍNTESE DE DOCUMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE ESPECIAL RELEVÂNCIA PARA AS MULHERES</b>	<b>135</b>

# APRESENTAÇÃO

Os movimentos de mulheres e organizações feministas estão historicamente na vanguarda da defesa dos direitos humanos das mulheres globalmente. Um dos principais focos da sua atuação tem sido a ampliação e garantia de acesso à justiça como um aspecto central para o exercício dos direitos humanos das mulheres definidos pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW).

A ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – apoia os Estados-Membros da ONU na implementação de ações que visem a realização dos direitos humanos das mulheres inscritos em seus compromissos internacionalmente assumidos. Atuamos em parceria estratégica com as organizações de mulheres contribuindo para fortalecer seus esforços de incidência para mais igualdade de gênero, prevenção e resposta à violência contra mulheres e meninas em sua diversidade. No âmbito da CEDAW, destaca-se a Recomendação Geral 19, que estabelece que os Estados membros devem garantir que as leis contra a violência e o abuso familiar, a violação, a agressão sexual e outras violências baseadas no gênero viabilizem proteção adequada a todas as mulheres, e respeitem a sua integridade e dignidade. Outra recomendação que se destaca é a Recomendação Geral 35, que estabelece a garantia de que todas as formas de violência baseada em gênero contra as mulheres em todas as esferas, seja violação da sua integridade física, sexual ou psicológica, e sua respectiva criminalização. Define ainda que ocorram, de forma célere, sanções legais proporcionais à gravidade da violação. A aprovação, em 2006, da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006) é um marco a ser destacado nesse processo por ter desencadeado significativa transformação na resposta do governo e do sistema de justiça na formulação e implementação de novas políticas e medidas institucionais para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. A lei também contribuiu para a mudança da percepção social sobre as diferentes formas de violência de gênero contra as mulheres. Mas, apesar dos avanços, ainda é preciso estruturar novo sistema normativo para aprimorar as respostas do Estado brasileiro no cumprimento de suas obrigações constitucionais e compromissos internacionais, sempre em diálogo e parceria com especialistas e com o movimento e organizações de mulheres e feministas.

Através do projeto “Conectando Mulheres, Defendendo Direitos”, a ONU Mulheres tem a honra de apoiar a iniciativa “A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero”, idealizada e desenvolvida pelo Consórcio Lei Maria da Penha pelo Enfrentamento a Todas as Formas de Violência de Gênero contra as Mulheres, em parceria com a organização Tamo Juntas - Assessoria Gratuita Multidisciplinar para Mulheres em Situação de Violência. O importante papel de monitoramento da implementação da Lei Maria da Penha, exercido pelo Consórcio, prepara terreno para o *advocacy* em torno de uma lei geral que reconheça e responda a todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, atendendo a recomendações ao Estado brasileiro feitas pelo Comitê de Peritas (CEVI) do Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) da Organização dos Estados Americanos (OEA), representando, também, uma contribuição ao debate no contexto da celebração dos 30 anos da Convenção. O projeto também contou com a participação de mais de 30 organizações de mulheres contempladas em sua diversidade e que, reunidas em mesas de

diálogos, contribuem para que o projeto tenha amplitude e robustez para a apresentação de proposta que dê conta da complexidade da violência de gênero contra todas as mulheres.

A integralidade da lei geral amplia o acesso à justiça, retirando da invisibilidade tantas formas de violência de gênero consolidadas em normas sociais discriminatórias que precisam de maneira urgente serem superadas. O projeto se orienta pela compreensão de que o direito ao acesso à justiça é multidimensional, envolvendo a justiciabilidade, a disponibilidade, a acessibilidade, a boa qualidade, a provisão de soluções e a responsabilização dos sistemas de justiça. Só é possível a existência de um Estado de direito de fato e a instalação e manutenção de boa governança a partir da independência, imparcialidade, integridade e credibilidade dos sistemas de justiça.

A publicação “A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero” apresenta importantes levantamentos e análises dos instrumentos normativos internacionais, propostas legislativas, legislação e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a proteção dos direitos das mulheres, consolidando premissas jurídicas e compromissos globais como fundamentos para a criação de uma lei geral e integral. Traz ainda exemplos de leis gerais aprovadas em outros países, construindo um *continuum* de referências e experiências exitosas no campo. A lei geral representará uma importante conquista sendo desenhada pelas mãos de mulheres advogadas, pesquisadoras, juristas, intelectuais e ativistas com o cuidado de refletir a realidade das mulheres brasileiras em sua diversidade. Esse processo de elaboração envolve mulheres negras, mulheres indígenas, mulheres do campo, trabalhadoras, LGBTQIAPN+, entre tantas outras identidades, a fim de garantir a integralidade de um instrumento jurídico que contempla as experiências plurais de ser mulher no Brasil. Segue, assim, a boa prática simbolizada pelo processo de discussão e desenho da própria Lei Maria da Penha há alguns anos.

A ONU Mulheres, enquanto entidade que impulsiona a perspectiva interseccional de gênero, raça e etnia, atua permanentemente para apoiar a construção de um ambiente legislativo, político e social favorável para a prevenção e resposta à violência contra mulheres e meninas. Agradecemos e celebramos a parceria com o Consórcio Lei Maria da Penha em proveito da efetivação do direito ao acesso à justiça para as mulheres brasileiras e no atendimento aos compromissos da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

**Ana Carolina Querino,**  
Representante Interina da ONU Mulheres Brasil

# 1 INTRODUÇÃO

**Esta obra resulta do projeto *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*, idealizado e desenvolvido pelo Consórcio Lei Maria da Penha pelo Enfrentamento a Todas as Formas de Violência de Gênero contra as Mulheres (Consórcio Lei Maria da Penha)<sup>1</sup>, em parceria com a organização Tamo Juntas e com o apoio financeiro da ONU Mulheres. Ela retrata a primeira etapa do projeto, cobrindo os trabalhos realizados entre agosto de 2022 e fevereiro de 2023.**

O projeto baseou-se na experiência do Consórcio Lei Maria da Penha com o monitoramento da implementação da Lei Maria da Penha (LMP) e na produção legislativa que abrange outras formas de violência de gênero contra as mulheres. Orientou-se também pelo acompanhamento da escalada de violência de gênero contra as mulheres brasileiras, em especial contra as mulheres negras, evidenciada pelos índices alarmantes dessa criminalidade que envolve não apenas as agressões e os feminicídios praticados nas relações domésticas e afetivas, mas também a violência de gênero praticada nos espaços públicos e nas instituições do Estado, por ação ou omissão de seus agentes.

Os esforços dos movimentos feministas em todo o mundo e as diversas convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) deram visibilidade à histórica ocorrência da violência de gênero contra as mulheres. Longe de considerar essa violência apenas pessoal e cultural, Charlotte Bunch (1991) enfatiza a sua conotação política, na medida em que é o resultado das relações de poder, de dominação e de privilégio estabelecidas na sociedade em detrimento das mulheres, constituindo-se em mecanismo primordial para manter essas relações políticas na família, no trabalho e em todas as esferas públicas.

<sup>1</sup> O Consórcio – formado em junho de 2002 e composto por organizações, ativistas e juristas feministas – teve atuação decisiva no processo de elaboração e de aprovação da Lei Maria da Penha (Lei no 11.340, de 2006), que representou uma resposta legislativa para a regulamentação do art. 226, § 8º, da Constituição Federal, o qual dispõe sobre a obrigação do Estado de assegurar a assistência à família, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações. Integram o Consórcio as organizações: CEPIA, CFEMEA, CLADEM, IROHIN, TAMO JUNTAS, THEMIS, NEPEM/UNB e Grupo de Estudos em Direitos Humanos, Democracia e Desigualdades da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo.



No mesmo sentido, Heleieth Saffioti (1987) assinala que a violência de gênero tira das mulheres os direitos humanos para a manutenção das desigualdades hierárquicas existentes a fim de garantir obediência, subalternidade de um sexo a outro. Trata-se de um forma de dominação permanente que ocorre em todas as classes sociais. Sueli Carneiro (2003) aponta como o racismo dá à violência de gênero uma dimensão estrutural, permeando toda a sociedade brasileira, e destaca que a violência sexual colonial se tornou o “cimento” de todas as hierarquias de gênero e raça presentes em nossas sociedades.

O Brasil das últimas décadas também experimentou avanços legislativos importantes no enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres, seja na produção de normas internas, seja na ratificação de instrumentos internacionais de proteção. É notório, porém, o déficit na implementação da legislação protetiva, continuando ainda limitado e permeado por preconceitos e discriminações o acesso à justiça e às políticas públicas (BARSTED, 2011).

Não por acaso, os dados estatísticos<sup>2</sup> indicam o aumento da violência de gênero contra as mulheres, em especial do feminicídio; assim como o aumento das mortes maternas evitáveis<sup>3</sup> e da violência política. Os dados mostram como essas e outras formas de violência se agudizam em relação às mulheres negras, revelando um quadro de extrema gravidade. Mesmo assim, é importante não subestimar os avanços legislativos nos planos nacional e internacional. A nomeação da violência de gênero contra as mulheres no direito é um instrumento que tira a invisibilidade e desnaturaliza as diversas formas de agressões.<sup>4</sup>

**Em 2006, a Lei Maria da Penha (LMP) deu visibilidade à violência nas relações familiares e à necessidade de prevenção, de atenção às mulheres em situação de violência e de responsabilização dos agentes agressores. A LMP, projeto de escrita e conteúdo feminista, configura resposta do Estado sobre uma forma de violência até então banalizada na sociedade brasileira como um assunto da esfera privada. A lei, no entanto, não abrange todas as situações de violência de gênero existentes contra as mulheres.**

Por isso, desde 2006, a OEA, por meio do Comitê de Peritas (CEVI) do Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI), tem apresentado inúmeras recomendações ao Estado Brasileiro para adequar sua legislação de forma integral à Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará, 1994), adotando lei geral e integral que contemple todas as formas de violência de gênero – não só a violência doméstica, mas também aquela

<sup>2</sup> Em sua versão de 2021, o Atlas da Violência (IPEA; FBSP, 2021), além de retratar a violência no Brasil e de apresentar dados sobre a violência contra as mulheres e, em especial, contra as mulheres negras, também traz duas novas seções tratando da violência que atinge especificamente as pessoas com deficiências e as pessoas indígenas. Já a pesquisa *Visíveis e Invisíveis*: a violência contra as mulheres no Brasil (FBSP, 2023) indica que, em comparação com as pesquisas anteriores, todas as formas de violência contra a mulher apresentaram crescimento acentuado no ano anterior. Agressões físicas, ofensas sexuais e abusos psicológicos tornaram-se ainda mais frequentes na vida das brasileiras. O assédio sexual, tanto no ambiente de trabalho quanto no transporte público, atingiu recordes inimagináveis. Sem pretender hierarquizar os traumas provocados pelas diferentes modalidades de violência, o fato é que estamos diante de um crescimento agudo de formas graves de violência física que podem resultar em morte a qualquer momento. Assim, embora os dados de feminicídios e homicídios dolosos de mulheres do ano de 2022 ainda não estejam disponíveis, não será surpresa se nos depararmos com o crescimento de ambas as modalidades de violência letal contra as mulheres.

<sup>3</sup> Acerca do tema violência obstétrica, ver a decisão da CEDAW sobre a responsabilidade do Estado Brasileiro na morte de Alyne Pimentel. Disponível em: <https://encurtador.com.br/pqLN4>. Acesso em: 15 out. 2023.

<sup>4</sup> O Consórcio e muitas de suas participantes têm produzido diversos trabalhos sobre a produção jurídica com a perspectiva de gênero. Sobre isso, ver os artigos da coletânea *Tecendo Fios das Críticas Feministas ao Direito*, volumes 1 e 2, organizada por Fabiana Severi, Ela Wiecko e Myllena Calasans. Ver, também, a publicação *Lei Maria da Penha*: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista, organizada por Carmen Hein de Campos. Tais obras e outros textos das integrantes do Consórcio estão citados neste livro.

praticada por outros agentes da sociedade e por agentes do Estado – e todas as demais obrigações decorrentes da Convenção.

Fortalece essa preocupação o fato de diversos países latino-americanos já contarem com leis gerais de caráter civil, penal, administrativo, trabalhista e processual que articulam a Convenção de Belém do Pará com a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW).

Para isso, torna-se necessária uma construção coletiva, reunindo organizações e redes de mulheres, voltada para a promoção de uma proposta legislativa mais abrangente que incorpore as demandas das mulheres brasileiras considerando a interseccionalidade de gênero, raça e etnia, além de outras diversidades. Kimberlé Crenshaw (2002) assinala que as mulheres racializadas frequentemente estão posicionadas em um espaço onde o racismo ou a xenofobia, a classe e o gênero se encontram, estando assim sujeitas a serem atingidas pelo intenso fluxo de tráfego em todas essas vias. Com tal perspectiva, uma proposta de Lei geral sobre violência de gênero contra as mulheres necessariamente precisa ser construída com o enfoque interseccional.

Na América Latina, o Brasil foi o 18º país a aprovar uma lei especial sobre a violência doméstica contra as mulheres, a LPM. Além de representar importante avanço na resposta do Estado brasileiro à violência doméstica e familiar contra as mulheres, essa lei tem contribuído para ampliar o debate público e a percepção social sobre o problema da violência de gênero, de que são prova a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104, de 2015) e outras relativas a diferentes formas de violência contra as mulheres. Aliás, embora seja tida como lei de primeira geração<sup>5</sup> por se restringir ao âmbito da violência doméstica e familiar (PNUD, ONU Mujeres, 2017), a LPM supera essa classificação não só por apresentar a definição de violência doméstica e familiar como violência de gênero e como violação de direitos humanos, mas também por trazer a abordagem integral na resposta à violência, incorporando medidas coercitivas de caráter penal, medidas de prevenção à violência e de assistência e proteção às mulheres.

A essa altura, vale ressaltar o papel desempenhado pelo Consórcio Lei Maria da Penha no monitorando da implementação da LPM. Para garantir a aplicação da lei, ele tem acompanhado o desenvolvimento tanto das políticas públicas do Executivo Federal – a exemplo do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (versões 2007-2011 e 2012-2013) e do Programa Mulher, Viver sem violência (2013-2015), coordenados pela então Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) – quanto das ações do Sistema de Justiça.

Além disso, o Consórcio tem feito o monitoramento das proposições legislativas destinadas a alterar a LMP. Até 2015, com grande esforço e forte engajamento da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), foi possível conter a aprovação dos projetos que ameaçavam desvirtuar a integralidade da lei. Contudo, a partir de 2016, com o dismantelamento da SPM e o avanço conservador no Congresso Nacional, tornou-se mais difícil evitar as mudanças. No final de 2020, já havia cerca de 300 propostas visando modificar a LPM, a maioria das quais com viés punitivista e parte delas retrocedendo no conceito de violência de gênero (MATOS, BRITO E PASINATO, 2020). Diga-se, a propósito,

<sup>5</sup> A classificação foi proposta por Vilchez (2012) que considera de primeira geração as leis aprovadas entre 1994 e 2002, as quais tinham como objeto a violência doméstica e familiar e a previsão de medidas não penais, mas coercitivas. A segunda geração se inicia com as leis aprovadas a partir de 2005, que ampliam os tipos de violência para incluir também aquelas que ocorrem em ambientes públicos e incorporam medidas penais. O avanço da legislação sobre feminicídio/feminicídio e o reconhecimento de outras formas de violência de gênero contra as mulheres impuseram nova revisão da classificação: as leis de terceira geração comportam a abordagem integral das violências de gênero contra as mulheres (ONU Mulheres, 2016).

que a forma como são apresentados os projetos de lei e o processo de apreciação deles têm resultado num conjunto fragmentado de leis, muitas delas de caráter punitivista e sem articulação com políticas de prevenção e de proteção às mulheres, sem debate com os movimentos de mulheres e feministas e muitas vezes sem a compreensão da complexidade do problema da violência de gênero contra as mulheres.

Balanço realizado pelo CFEMEA (2021), ainda no primeiro semestre daquele ano, informa que a organização monitorava e armazenava em seu banco de dados, até junho de 2021, 555 proposições no campo dos direitos das mulheres e dos direitos humanos (Violência, Direitos Sexuais e Reprodutivos, Poder e política, Trabalho, Laicidade, Educação, Saúde, LGBTQI+, Crianças e Adolescentes, Direitos Humanos e Famílias). A área de violência contra as mulheres foi a que mais registrou novas proposições no período analisado, com 137 projetos de lei (122 oriundos da Câmara e 15 do Senado), abrangendo, entre outras, as subáreas violência doméstica e familiar e LMP, criação de serviços, violência sexual e assédio sexual.

Considerando o crescimento do movimento legislativo para a proposição de leis que alteram a LMP, o reconhecimento de outras formas de violência de gênero contra as mulheres e a experiência internacional na aprovação e implementação de leis de caráter integral para prevenção e resposta a todas as formas de violência de gênero contra as mulheres, já em 2016, durante as comemorações do décimo aniversário da LMP, o Consórcio passou a fazer uma avaliação sobre a formulação de uma lei integral no Brasil.

Embora reconheça a importância da Lei Maria da Penha, o Consórcio considera que seu texto contempla parcialmente a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará), aprovada em 1994 pela Assembleia Geral da OEA, assim como as Recomendações do Comitê que monitora o seu cumprimento (MESECVI/OEA) e as Recomendações nº 33 e nº 35 do Comitê CEDAW, que avalia a implementação da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ONU, 1979).

Para avançar nessa avaliação, o Consórcio elaborou o projeto *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*, com o objetivo de responder à necessidade de legislação e de políticas públicas voltadas para a “proteção integral” das mulheres, incluindo as defensoras de direitos humanos.

O projeto contempla duas fases. A primeira fase está calcada tanto na realização de estudos a respeito das leis integrais atualmente existentes na América Latina e na Europa quanto na análise das decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre matérias relacionadas à violência de gênero contra as mulheres e na análise dos projetos de lei relacionados à matéria em tramitação no Congresso Nacional. Contempla, ainda, a articulação com organizações feministas atuantes no processo de elaboração e aprovação da LMP e com entidades e coletivos feministas criados nos últimos sete anos, no bojo da chamada Primavera Feminista desencadeada em 2015 com o “Fora Cunha” e a luta pela afirmação e ampliação dos direitos sexuais e direitos reprodutivos.

Apresentar os resultados desses estudos e o diálogo feito com o conjunto de redes e organizações feministas que se somaram ao Projeto constitui, portanto, o objetivo desta obra. Organizada em sete capítulos, incluindo a Introdução e as Notas Conclusivas, ela é apresentada pela ONU Mulheres e traz apêndice com a síntese de várias convenções e declarações internacionais. Oferece, ainda, acesso à relação de normas relativas ao enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres, editadas desde a Constituição

de 1988, bem como à íntegra do texto da Convenção de Belém do Pará, que completa trinta anos de vida em 2024.

No Capítulo 2, denominado *A proposta de lei geral e a percepção das organizações feministas*, Myllena Calasans de Matos expõe o olhar plural, crítico e de indignação sobre o fenômeno da violência contra as mulheres proveniente das dezenas de organizações, coletivos e redes dos movimentos de mulheres e feministas participantes das duas primeiras edições da atividade Mesa de diálogos sobre a lei geral de enfrentamento à violência baseada no gênero contra as mulheres. Revela, também, a perspectiva esperançosa dessa pluralidade face ao desafio de construir uma resposta legislativa mais ampla para o fenômeno.

No terceiro capítulo, *Gênero e violência em decisões do STJ e do STF*, Fabiana Cristina Severi e José de Jesus Filho apresentam os achados da pesquisa que realizaram para identificar as formas de violência de gênero ou de violência contra as mulheres e meninas abordadas pelos ministros do STF e do STJ para além da violência doméstica e familiar, bem como as principais questões jurídicas enfrentadas e o significado dos termos “gênero” e “mulheres” no conjunto das decisões analisadas.

**Entre outros achados, os autores constataam que as outras formas de violência aparecem de modo residual no conjunto das decisões analisadas e que o termo “gênero” é compreendido como sinônimo de mulher ou está desassociado de fundamentação teórica em estudos de gênero. Logo, superar esse olhar enviesado dos/as profissionais do sistema de justiça pode depender menos de uma nova legislação do que da adequada compreensão sobre gênero e sobre relações domésticas, familiares e afetivas, como previsto na Lei Maria da Penha e ensinado na dogmática feminista já produzida.**

No Capítulo 4, *Leis integrais de violência de gênero contra as mulheres e as experiências internacionais*, Leila Linhares Barsted oferece um panorama dos documentos de proteção aos direitos humanos das mulheres elaborados pela ONU e pela OEA e uma análise das leis gerais de violência de gênero contra as mulheres da Venezuela, México, Colômbia, Bolívia, Equador, Argentina e Espanha. Com base nesses aportes, Leila destaca os aspectos mais inovadores dessas leis gerais que podem subsidiar o debate e o desenho de uma lei geral brasileira. Alerta-nos, no entanto, que *uma proposta de lei geral precisa responder aos contextos sociais, políticos, econômicos e culturais com base na vivência concreta das mulheres nas suas diversidades*, não bastando simplesmente escolher alguma dessas iniciativas em vigor nos países vizinhos ou europeus e transpô-la para o marco normativo interno de proteção às mulheres e meninas.

No quinto capítulo, *O estado da arte da legislação brasileira sobre violência de gênero contra as mulheres*, Myllena Calasans de Matos, apoiada nos estudos anteriormente citados e em buscas nos sites do Planalto e da Câmara dos Deputados, percorre os 35 anos de leis editadas desde a Constituição Federal de 1988, destacando que a incidência feminista contribuiu para avanços legislativos importantes no campo do enfrentamento da violência de gênero, a exemplo da Lei Maria da Penha e das alterações no Código Penal para eliminar as discriminações contra as mulheres. Ademais, ressalta que o monitoramento legislativo se impõe, não só pela pluralidade de tipos de violência e pelas mais de cem normas aprovadas desde 1989, mas também pela necessidade do Consórcio Lei Maria da Penha dispor de um retrato dessas normas em sua tarefa de construção coletiva de uma lei geral brasileira de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres.

No Capítulo 6, *Análise das proposições legislativas sobre violência de gênero contra as mulheres em tramitação no Congresso Nacional*, Wânia Pasinato oferece uma síntese do resultado da leitura e da análise das 331 proposições legislativas sobre violência de gênero que estavam em tramitação no Congresso Nacional em dezembro de 2022. Esse conjunto de proposições foi investigado visando oferecer um retrato, a partir de uma perspectiva interseccional, do contexto atual das discussões, das reivindicações, do volume e da qualidade das proposições legislativas voltadas a regular as formas de violência física, sexual, moral, institucional, política, obstétrica e feminicida, entre outras, ocorridas em espaços públicos ou privados, em relações íntimas de afeto ou entre desconhecidos. Aprofundando a análise do conteúdo das propostas sobre feminicídio, violência sexual e Lei Maria da Penha, que correspondem a 83% do conjunto estudado, Wânia Pasinato chama atenção para o alto número de propostas que não se baseiam em evidências empíricas e são aprovadas sem a participação da sociedade civil e sem atender à pluralidade e diversidade dos segmentos de mulheres.

Desse modo, os estudos e os diálogos com as organizações ajudaram a compreender os cenários políticos que merecem um olhar apurado sobre as oportunidades e os desafios para a apresentação de um anteprojeto de lei geral de violência de gênero contra as mulheres. Também ajudaram a apreender, com base em evidências empíricas, as mudanças necessárias no marco normativo para harmonizar as medidas em defesa da vida das mulheres com a Constituição Federal de 1988 e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

**Com grande alegria, o Consórcio Lei Maria da Penha agradece a participação e os esforços de suas organizações e integrantes, em particular da jovem organização Tamo Juntas, responsável pela execução do Projeto cujos resultados iniciais ora apresentamos; de todas as redes e organizações que se somaram à proposta de mais uma construção legislativa coletiva do movimento feminista brasileiro; e do Escritório da ONU Mulheres no Brasil, pela confiança e apoio aportados para a realização dos primeiros pontos de mais uma tecitura em prol de uma vida livre de violência para todas as mulheres. Boa leitura!**

## REFERÊNCIAS

BARSTED, Leila Linhares. O Progresso das Mulheres no Enfrentamento da Violência. *In*: BARSTED, Leila Linhares e PITANGUY, Jacqueline (orgs.). **O progresso das mulheres no Brasil**: 2003 - 2010. Rio de Janeiro, CEPIA/ONU Mulheres, 2011, p. 346-382.

BRASIL. **Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (...). Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 ago. 2006, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 2 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015 (Lei do Femicídio)**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 mar. 2015, p. 1. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm). Acesso em: 8 abr. 2023.

CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. *In*: ASHOKA EMPREENDEDORES SOCIAIS; TAKANO CIDADANIA (orgs.). **Racismos contemporâneos**. Rio de Janeiro, Takano, 2003, p. 49-58. Coleção Valores e Atitudes.

CFEMEA. **Mulheres e resistência no Congresso Nacional**: balanço 1º semestre de 2021. Brasília, 2021. Disponível em: [https://www.CFEMEA.org.br/images/stories/Mulheres\\_e\\_Resistencia\\_no\\_Congresso\\_Nacional.pdf](https://www.CFEMEA.org.br/images/stories/Mulheres_e_Resistencia_no_Congresso_Nacional.pdf). Acesso em: 3 abr. 2023.

CHARLOTTE, Bunch. Hacia una Re-Visión de los Derechos Humanos. *In*: BUNSTER, Ximena; RODRIGUEZ, Regina (orgs.). **La Mujer Ausente**: derechos humanos en el mundo. Chile, Isis Internacional, 1991.

CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, a. 10, vol. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Visíveis e invisíveis**: a violência contra as mulheres no Brasil. 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2023

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2021**. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/31/atlas-da-violencia-2021-assassinatos-de-indigenas-aumentam-22-em-dez-anos>. Acesso em: 3 abr. 2023

MATOS, Myllena Calasans; BRITO, Priscila; PASINATO, Wânia. A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. *In*: SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.) **Tecendo fios das críticas feministas ao Direito no Brasil II**: direitos humanos das mulheres e violências - novos olhares, outras questões. V. 2. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

ONU MULHERES. **Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar com Perspectiva de Gênero as Mortes Violentas de Mulheres (Feminicídios)**. Brasília: ONU Mulheres; SPM, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**. Belém do Pará, 9 jun. 1974. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-61.htm>. Acesso em: 18 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. Nova York, 18 dez. 1979. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/mulher/lex121.htm>. Acesso em: 18 mar. 2023.

SAFFIOTI, Heleieth. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAMPAIO, Cristiane. Atlas da Violência 2021: assassinatos de indígenas aumentam 22% em dez anos. *In*: **Brasil de Fato**, Fortaleza, 31 ago. 2021. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/31/atlas-da-violencia-2021-assassinatos-de-indigenas-aumentam-22-em-dez-anos>. Acesso em: 3 abr. 2023.

VÍLCHEZ, A.I. G. **La regulación del delito de femicidio/feminicidio en America Latina y el Caribe**. Panamá: Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres, 2012.



## 2 A PROPOSTA DE LEI GERAL E A PERCEPÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES FEMINISTAS

### Myllena Calasans de Matos<sup>6</sup>

#### 2.1 Promovendo debates sobre a Lei Geral

Para o Consórcio Lei Maria da Penha, a construção de uma lei integral capaz de atender à diversidade da agenda de reivindicações de proteção e garantia para as mulheres brasileiras a uma vida sem violência deve se pautar não apenas nos ditames da Convenção de Belém do Pará e da Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), bem como nas Recomendações exaradas por seus respectivos Comitês, mas também na premissa de garantir a participação dos movimentos e redes de mulheres e feministas que acompanharam e participaram do processo de discussão e aprovação do PL nº 4.599/2004, transformado na Lei Maria da Penha em 2006, ademais de assegurar maior participação das mulheres negras e maior inclusão dos segmentos de mulheres rurais, de comunidades tradicionais, indígenas, com deficiência e dos novos grupos e coletivos feministas surgidos a partir de 2015.

Em paralelo à realização dos estudos desenvolvidos e apresentados nesta obra pelas especialistas do Consórcio, importa promover espaços de debates sobre a necessidade, ou não, de o Brasil adotar uma lei integral de proteção às mulheres brasileiras, incluindo as defensoras de direitos humanos, em situação de violência de gênero. Nesse sentido, é que o Consórcio tomou a iniciativa de promover Mesas de Diálogos envolvendo ativistas, organizações e redes feministas.

#### 2.2 As Mesas de Diálogos

A atividade *Mesa de Diálogos sobre a lei geral de enfrentamento à violência baseada no gênero contra as mulheres* reuniu organizações e feministas integrantes do Consórcio Lei Maria da Penha, representantes da ONU Mulheres no Brasil e representantes de mais de trinta organizações, coletivos e redes dos movimentos de mulheres e feministas de vários segmentos e estados brasileiros. Os dois primeiros encontros, aqui relatados, ocorreram em meio virtual nos dias 14/12/2022 e 13/02/2023.

A primeira mesa foi composta prioritariamente por entidades que participaram do processo de elaboração e aprovação da Lei Maria da Penha. A segunda, por sua vez, foi enriquecida com a participação de organizações de mulheres e de feministas que se consolidaram ou surgiram como sujeitos políticos na cena pública brasileira após a edição da Lei nº 11.340, de 2006, e no bojo das jornadas de resistência ao avanço da extrema direita pós-junho de 2013, do Fora Cunha em 2015 e da luta contra o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Concebidos no intuito de estabelecer consensos e de avaliar a possibilidade de materialização do sonho de construir uma lei geral de enfrentamento à violência de gênero, na esteira de outros países da América Latina e do Caribe, esses espaços de diálogo desafiaram o Consórcio Lei Maria da Penha a planejar e executar suas atividades considerando as marcas das diversidades do grupo de convidadas e a necessária garantia de acessibilidade, o que impôs o recurso à tradução para Libras, à autodescrição das participantes e à marcação dos encontros virtuais tendo em conta a diferença de fuso horário entre as várias regiões do País.

<sup>6</sup> Advogada feminista, co-coordenadora do Cladem-Brasil, integrante do Consórcio Lei Maria da Penha e do Grupo de Pesquisa Direito, Gênero e Famílias da Universidade de Brasília. Participou do processo de criação e aprovação do PL 4.599/2004, transformado na Lei Maria da Penha.

**As Mesas de Diálogos, orientadas por metodologia dialógica, permitiram ampla participação das organizações convidadas. Sob mediação de integrantes do Consórcio, elas foram instruídas com aportes das pesquisadoras Leila Linhares Barsted, Wânia Pasinato e Fabiana Severi, que apresentaram, respectivamente, a evolução dos achados do levantamento sobre leis gerais de enfrentamento à violência de gênero de outros países, o mapeamento dos projetos de lei sobre violência de gênero contra as mulheres em tramitação no Congresso Nacional até dezembro de 2022 e a análise das decisões do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal atinentes ao tema, para a coleta de contribuições e críticas das participantes.**

Para fins de registro e com autorização prévia das participantes, as atividades foram gravadas e, com ajuda de uma consultora<sup>7</sup>, resultaram em dois relatórios, preservando marcas de oralidade, com base na gravação das Mesas, nas apresentações em *power point* feitas pelas especialistas, no registro dos comentários das participantes no *chat* da plataforma virtual e em outros documentos disponibilizados às participantes pela Coordenação do projeto.

<sup>7</sup> Joseanes Lima dos Santos, Mestre em Sustentabilidade junto a Povos e Comunidades Tradicionais pela Universidade de Brasília e integrante da Frente de Mulheres Negras do Distrito Federal.

## 2.3 Falas das organizações feministas



### 2.3.1 COMBATER O RACISMO: PARA A (RE)EXISTÊNCIA DAS MULHERES NEGRAS

Viver sem violência é um direito de todas as mulheres sem distinção de credo, raça, religião. A violência atinge a todas, em todas as instâncias, [no âmbito] doméstico, do trabalho, da política. Quanto mais ferramentas tivermos de enfrentamento a violência, melhor. Só não podemos continuar nesse cenário misógeno. Temos que ter empatia com as mulheres e sabemos que a maioria das mulheres atingidas são negras.

A Fenatrad está imbuída nesse processo de aperfeiçoamento da legislação juntamente com as companheiras aqui presentes. Nesse sentido, observamos que as medidas protetivas têm deixado a desejar.

A segunda questão é sobre a importância da interseccionalidade temática, ter mulheres de todos os gêneros e a dimensão racial. Constantemente [se veem] mulheres negras em trabalho doméstico análogo à escravidão, mulheres que perderam sua infância. Eu quase perdi a minha: fui para o trabalho infantil aos oito anos de idade; por sorte, aos 13 anos fui resgatada.

Mas o que queremos propor é isso: que o combate ao trabalho doméstico análogo à escravidão seja inserido na Lei Geral Integral de Enfrentamento à Violência de Gênero. O que fazer com essas mulheres que estão sendo resgatadas, onde colocar? Incluir o agressor no cadastro da Lei Maria da Penha, que eles paguem, além dos direitos trabalhistas, porque eles roubam a vida e a identidade dessas mulheres.

**Maria Isabel Castro, secretária de políticas para as mulheres da Fenatrad**

Alguns desses problemas apresentados aqui já tinham sido indicados no momento de elaboração da Lei Maria da Penha, em que pese que o foco inicial era relacionado aos processos de punição ou como eles deveriam ter sido encaminhados. Como reparar esses danos, como organizar os serviços, as questões de sempre, como os racismos se correlacionam, o que quer dizer racismo pra nós, sobretudo como as mulheres negras estão pontuando a questão do racismo ou até mesmo da lgbtfobia.

Esse é um assunto que precisa ser superado, sobre como se propõe no Legislativo e no Executivo e Judiciário e a necessidade de ser um pouco mais ousado, ao longo do tempo, em que pese que não faço parte do Consórcio, mas fiz parte da construção da Lei [Maria da Penha].

Essas medidas de prevenção... se vamos negociar o mínimo possível, ela é o retrato do que a gente está aqui tentando solucionar. Qual é a capacidade política que nós do movimento temos para empurrar para mais adiante as demandas que já estão aí há algum tempo, levando em consideração, como no nosso caso, que não temos violência contra a mulher sem a dimensão racial?

Por outro lado, é uma questão importante em termos das estratégias de aceitação das dinâmicas dessas questões que se apresentam e dos contextos políticos que estamos hoje em relação à mudança... Está paradinha desde que nasceu. O que precisa saber é se vamos fazer as mudanças que precisam e ao mesmo tempo garantir o que foi conquistado até agora e como fazer isso.

Quero lembrar também que talvez fosse necessário pensar para além da segurança, como as articulações com justiça, Executivo, Judiciário. Em termos de segurança pública, o Brasil não avançou em nada em termos de garantia, [quanto] à violência contra a mulher, sobretudo para aquelas com extrema vulnerabilidade. Penso que o método que estamos escolhendo ainda não é o adequado. Eu não sei dizer qual seria o melhor porque senão já tinha propagado por aí, mas tem um método da relação com segurança pública que eu diria que é frouxo, quase frouxo. A polícia tem um método de quem ela vai defender ou não. Ela não tem defendido todo mundo.

Acho que a questão do feminicídio também não está bem trabalhada, os danos de reparação que o feminicídio faz precisa ser melhor trabalhado, qualificação da lei, da política e dos resultados finais dessa questão para as mulheres. Levando em consideração que a palavra é feminicídio, ela já fala que está em risco a vida das mulheres e aí, nesse caso, eu acho que a gente deveria ser um pouco mais ousada na estruturação de uma atuação política, legislativa, judiciária. Acho que se trata o feminicídio como um crime comum, não como um crime contra as mulheres de modo geral, assim como o genocídio, me parece que a palavra faz parte dessa categoria.

Por fim, acho um arranjo delicado, então teremos que ouvir mais, compor mais, debater mais, para que a gente possa encontrar diferentes medidas para diferentes mulheres, mas talvez ouvir outras experiências fora do Brasil, especialmente aquelas relacionadas à cultura de violência contra a mulher, onde a mulher tem pouca expressividade política, onde a mulher passa por opressão. Estou muito feliz por poder agitar esse campo. (...)

Hoje, falar de violência contra a mulher e ver um juiz decretando a esterilização de uma mulher que vive na rua... isso traz para gente desafios para incorporar todas essas dimensões. Eu não acho que seja fácil, é muito complexo. É preciso considerar como essas coisas se constituem como violência e que ela não é só necessariamente violência doméstica. É um trabalho fundamental. Se não for fazer melhor, nem começar. Porque vai nos trazer um incômodo interno e não vai nos ajudar a construir o que precisamos hoje. Falar sobre violência contra a mulher é bem mais complexo do que temos agora, acho que é um diálogo difícil que vamos manter, antes que qualquer apresentação de proposta seja feita.

Por fim, quando falamos em Estatuto da Criança e do Adolescente e diferentes leis, [como o] Estatuto da Juventude, vamos [precisar] pensar como é que essas questões entram. Como também as ações internacionais, como o caso da Aline Pimentel no CEDAW, o caso de Nova Brasília, a violência política, não necessariamente com esse nome, casos que estão estritamente ligados a essas situações. Isso é só pra sabermos o tamanho dos desafios que temos nesse processo.

**Lúcia Xavier, coordenadora da ONG Criola**

A discussão sobre a Lei Geral é algo pertinente e que precisa ser mais aprofundada. A Lei Maria da Penha deve ser executada da mesma forma que ela é escrita e outras questões devem ser contempladas, como o recorte de gênero e o recorte racial.

Nos instrumentos que são feitos na rede de proteção - casa abrigo, Judiciário, Casa da Mulher Brasileira - o que se nota é que não se tem o percentual de mulheres (negras) que são atendidas. As pesquisas só apresentam dados gerais. O que há são estimativas de quantidade de mulheres negras vítimas de violência. Mas precisamos articular as quilombolas, as ribeirinhas, as mulheres da periferia e as mulheres das águas. Outra questão é sobre os prazos dos processos, pois não tem data certa e ficam engavetados.

**Vinólia de Jesus Andrade, integrante da Rede de Mulheres Negras do Maranhão, da Rede de Mulheres Negras do Nordeste e da Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras**



### 2.3.2 COMBATER AS MÚLTIPLAS VIOLÊNCIAS: PARA A (RE)EXISTÊNCIA DAS MULHERES INDÍGENAS

A questão da Lei Maria da Penha sempre foi muito desafiadora para as mulheres indígenas. Essa lei nunca contemplou as questões das mulheres indígenas que vivem no território, mesmo as que estão nos espaços das cidades. Ela sempre foi um desafio, apesar de ser a única lei a que a gente recorre quando acontece os casos de violência doméstica e de tantas outras violências que acontecem com as mulheres indígenas.

Então, a gente sempre propôs um parágrafo específico dentro da Lei Maria da Penha, contemplando as especificidades das mulheres indígenas. E são diversas mulheres: somos 305 povos, 106 biomas, e são diversas situações. Mesmo a Lei Maria da Penha contemplando as mulheres do Mato Grosso do Sul, as Guaranis Kaiowás, talvez não contemplasse as mulheres indígenas que vivem no bioma Amazônia, por exemplo, onde as especificidades são outras. Por isso nós sempre tentamos o diálogo sobre essa lei. Durante a pandemia aumentou muito a violência doméstica nas comunidades indígenas, [mas] mesmo antes da pandemia, tinha muitos problemas.

E agora com esse governo que tem um caminho de diálogo, interesse nas nossas pautas, vamos ver o que a gente consegue encaminhar. Mas desde o lançamento da Lei Maria da Penha que nós não conseguimos encaminhar. Há uma esperança de encaminhar uma lei que, de alguma forma, atenda às especificidades das mulheres indígenas no enfrentamento da violência, considerando que todos os territórios indígenas hoje estão sob muita violência. No Centro-Oeste, o povo Guarani Kaiowá, em 2021, liderou o ranking de feminicídio e de estupro. Este ano de 2023, o nível de violência nos territórios está altíssimo.

Para além da Lei Maria da Penha, não tem ações específicas, ações de emergência, não tem políticas públicas que atendem a essa pauta. Então, ela é uma falha de modo geral. A Lei Maria da Penha é uma demanda. Faz anos que o movimento de mulheres indígenas vem pautando, mas foi uma pauta que foi pelo vento: nunca teve um retorno específico para nós.

[Quero] agradecer por essa escuta, agradecer pela oportunidade de tecer juntas. Estamos para contribuir. Estamos construindo a 3ª Marcha Nacional de Mulheres Indígenas, que vai acontecer em setembro deste ano. É um momento onde todas as mulheres do Brasil estarão presentes. Estaremos discutindo também essa questão, levando muito essa questão de corpo-território. É um momento também onde vocês estejam com a gente, estejam juntas com a gente nessa caminhada.

**Jaqueline Aranduhá, co-fundadora da ANMIGA e co-coordenadora da Kuñangue Aty Guasu<sup>8</sup>**

<sup>8</sup> Kuñangue Aty Guasu é a grande assembleia das Mulheres Kaiowá e Guaranis de MS, um dos territórios mais violentos do Centro-Oeste para as mulheres indígenas.

Essa pauta de violência de gênero é uma pauta muito cara para nós do movimento de mulheres indígenas, é uma pauta que a gente tem se desafiado a levar para dentro dos territórios. Conseguimos levar para os territórios a Caravana das Originárias, uma das pautas era e continuará sendo o enfrentamento à violência de gênero. Temos nos reunido no seminário das Originárias<sup>9</sup> e agora pré-marcha no planejamento coletivo das mulheres indígenas, onde essa pauta continua sendo uma prioridade. Recentemente levamos à primeira-dama Janja e à Ministra das Mulheres Cida Gonçalves para dizer que esta é uma pauta cara para nós e que precisa de uma atenção, não somente para as mulheres, mas para as crianças dentro do território. Então, estar nesse espaço dentro do território, estar no espaço do Consórcio, é um aprendizado, pois tem muitas leis [a] que não temos acesso, não conhecemos. Então, estar nesse espaço é um aprendizado para nós. Temos dialogado com a Isadora da ONU Mulheres sobre a necessidade desse material chegar na linguagem das mulheres indígenas, das meninas e crianças indígenas sobre a questão da violência.

Vocês que estão nesse movimento há mais tempo também abrem esse espaço que, para nós, é de formação. Nós, mulheres indígenas, não temos esse conhecimento. Ano passado chegamos no espaço internacional para denunciar, e temos esse reconhecimento a partir do trabalho que fazemos com a ONU Mulheres que vai continuar sendo uma necessidade nossa de termos formação e informação para defender nossas crianças, porque somente com informação e formação é que vamos avançar nas nossas pautas.

A 3ª Marcha Nacional de Mulheres indígenas está vindo com esse desafio específico de criar uma secretaria específica para pensar a violência de gênero contra as mulheres indígenas; pensar uma lei que possa amparar essas mulheres contra esse tipo de violência, porque não estamos falando somente de violência física, mas de violência psicológica e de várias outras violências que acontecem. Quando se fala de território demarcado, isso custa muito caro. Temos perdido muitas anciãs, jovens para o estupro e para as diversas violências, mas também temos que pensar como podemos ser inseridas nessa pauta do Consórcio em nível nacional e internacional e a gente se coloca à disposição para diálogos em outros momentos. Somos mulheres-terra, somos em torno de 20 mulheres, temos um conselho maior que a gente chama Conselho Brasil Indígena. Então, essa construção que estamos fazendo... já fizemos a 1ª e 2ª Marcha. Estamos indo para a 3ª e estamos juntas nesse processo de formação e informação.

A importância do observatório sobre violência que foi criado, há uma deficiência, nós estamos nessa luta, nessa caminhada, nessa resistência. Precisamos de formação e informação para esse Observatório [de Violência de Gênero no Amazonas] através da ANMIGA. A violência é muito difícil de combater quando encontramos o violador dentro do nosso território, das nossas casas.

**Braulina Baniwa**, co-fundadora e co-coordenadora da ANMIGA

Sou indígena, parda, não-branca. O Instituto da Mulher da Amazônia tem como objetivo articular questões da mulher da Amazônia Legal brasileira. Nesse sentido, trazemos essa realidade da mulher amazônica que sofre violências de forma muito perversa a partir dos grandes projetos econômicos instalados na Amazônia. São mulheres que vivem na região do garimpo, extração de madeira, mulheres indígenas, mulheres afro indígenas, mulheres quilombolas, mulheres da periferia da cidade, mulheres desaldeadas. Diversas violências que nossos corpos e territórios

sofrem nos deixam em situação de vulnerabilidade. O que fazem com nossos territórios, queimando, devastando, querem fazer também com nossos corpos, com nossas vidas.

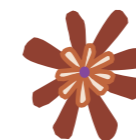
Temos uma vasta composição de mulheridades, somos trans, somos bissexuais, homossexuais. Reafirmo que me senti contemplada com a proposta de inclusão da temática étnico-racial.

Recentemente, no encontro de mulheres indígenas e pajés, foi relatada pelas próprias mulheres a violência que sofrem nas aldeias: violência física, os estupros de menores, questões que saem do silenciamento e vão para a visibilidade. É necessária muita discussão com as mulheres indígenas para incluí-las nessa proposta de Lei Geral e elas se verem amparadas. Têm momentos que elas são amparadas pela Lei Maria da Penha, outros momentos que não são, por estarem aldeadas. O índice de feminicídio na região Amazônica subiu assustadoramente nos últimos anos e muitas já têm a morte anunciada.

(...)

Nós, na Amazônia, sentimos a necessidade de fazermos um estudo sobre o Estatuto dos Povos Indígenas, as legislações onde os direitos das mulheres indígenas estão contidos, ou não estão contidos, onde tem lacunas. Eu não lembro de ter visto as legislações específicas de mulheres indígenas, a exemplo das mulheres desaldeadas. Temos também as mulheres das populações tradicionais, precisa ter um olhar muito específico sobre as proposições e estratégias. Reforço também pensar a importância das mulheres protetoras/defensoras dos direitos humanos.

**Concita Maia Maschineri**, da entia Maschineri, coordenadora do Instituto de Mulheres da Amazônia



### 2.3.3 MULHERES DAS ÁGUAS, DAS FLORESTAS, DO CAMPO E RIBEIRINHAS

Ressalto a importância de aprofundar sobre a questão de raça e pensar também mais do ponto de vista da prevenção, das políticas públicas de proteção para as mulheres em uma próxima lei.

Como lidar com a questão das mulheres, das florestas e das águas? O eixo enfrentamento à violência contra a mulher é um eixo importante na Marcha das Margaridas: até foi pensado como chegar a esses territórios. Pensamos em unidades móveis, chegar até as comunidades longínquas. Em poucos lugares, conseguimos que isso funcionasse. Reforçar isso na próxima lei se faz necessário.

**Sônia Coelho**, coordenadora da Organização Feminista Sempre Viva (SOF)/ Marcha Mundial das Mulheres e integrante da Coordenação Nacional da Marcha das Margaridas

<sup>9</sup> Nos dias 15 e 16/10/2022, 62 Mulheres Terra, Raízes, Sementes e Águas da Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA) reuniram-se em Brasília para realizar o I Seminário das Originárias.





### 2.3.4 MULHERES COM DEFICIÊNCIAS

Na análise da mulher com deficiência, é importante destacar o sistema de proteção, de mudanças de políticas públicas voltadas prioritariamente a uma política de proteção e prevenção das mulheres com deficiência.

**Rita Guaraná**, integrante do Movimento Brasileiro de Mulheres Cegas e com Baixa Visão de Pernambuco

Companheiras não conseguirei falar, mas deixo minha contribuição [no chat] enquanto ativista feminista, mulher com deficiência e sobrevivente de feminicídio. Represento o Movimento Feminista Inclusivass, Levante Feminista e Coletivo Feminino Plural. Sou mulher negra, cadeirante. Estou com o cabelo amarrado, blusa em tons de amarelo e marrom e bermuda azul. Parabens a todas as envolvidas em trazer neste momento este projeto em um cenário assustador para todas as mulheres. Aumento de violência e feminicídio têm nos marcado diariamente pelas falhas governamentais. É urgente criar políticas de enfrentamento e leis que protejam todas as mulheres e meninas na sua diversidade, as sobreviventes e mulheres e meninas com deficiência. Todas merecemos viver livres de violência. São muitas as barreiras, mas unidas aqui vamos vencendo elas. Agradeço o convite por fazer parte desta construção.

(...)

Importante observar [como é o] canal de busca, ajuda e denúncia, sendo quase todas as delegacias inacessíveis para mulheres com deficiência buscarem denunciar a violência. A violência estatal tem sido [a base d]os grandes obstáculos arquitetônicos e atitudinais.

**Carolina Santos**, integrante do Movimento Feminista Inclusivass



### 2.3.5 POLÍTICAS PÚBLICAS: PREVENÇÃO E REDE DE PROTEÇÃO

A proposta de elaboração de uma lei geral vem ao encontro do movimento feminista brasileiro, latino-americano, em reconhecimento ao imenso patrimônio e papel que a Lei Maria da Penha vem tendo ao longo desses anos no Brasil.

Sabemos que tem um antes e um depois dessa lei, e do conjunto de legislações que vieram se acoplando, constituindo assim um arcabouço legal. Essa aplicação se dá de forma bastante complexa, à medida que se faz necessário permanentemente estar acessando esses dispositivos para que as mulheres possam ter uma vida um pouco mais digna, uma vida sem violência, que tem sido praticamente impossível neste país, em que tivemos a política de ódio como política de Estado.

A proposta de elaboração de uma lei geral tem imensa importância não só pelos aspectos conceituais, pelos aspectos globais, mas pelas características da violência contra as mulheres, da violência baseada no gênero, da violência da desigualdade entre homens e mulheres, mas particularmente pela evidência de que esta lei seja de fácil aplicabilidade.

Sabemos o quanto tem sido difícil a apropriação [do tema] da violência contra a mulher, o que para nós parece muito evidente. Mas somos cotidianamente interpeladas pelo desconhecimento em questões básicas pelo conjunto das mulheres. Por isso, nós devemos trabalhar por uma compreensão muito nítida, compreensível para o conjunto da sociedade e acessível ao conjunto das mulheres que estão em níveis muito diferenciados na possibilidade de acesso à legislação.

Aspectos de prevenção da educação para a lei e a incorporação das próprias defensoras de direitos humanos no espectro da legislação constituem algo muito importante.

Trabalhar pela desnaturalização do feminicídio, que ao final evidencia a violência fatal. Talvez tenhamos que ir na lei do feminicídio como uma qualificadora. No sistema de segurança e de justiça, o feminicídio é tratado de forma mascarada: não são reconhecidos todos os caminhos que as mulheres percorrem antes de serem assassinadas. Talvez seja muito importante dar atenção a esses aspectos.

(...)

Os levantamentos apresentados prometem tudo em termos de informação para que a gente possa afirmar com convicção que nós precisamos de uma lei geral de violência contra as mulheres no Brasil. Eu acho que nós precisamos dessa Lei geral, porque o que temos é um arvoredo de leis. Esse talvez seja um dos fatores para a baixa aplicação desse conjunto de legislação e o desconhecimento dessas leis, talvez seja um dos fatores para termos esse número enorme de PLs tramitando regularmente no Congresso.

Eu tenho a sensação de que temos que trocar o pneu do carro com o carro andando. Temos um apagamento enorme [das mulheres] que não são vistas em suas necessidades concretas, em suas especificidades... Até mesmo a existência de serviços básicos: não há necessidade de mais uma lei para tornar evidente que nós precisamos de políticas públicas em todos os lugares onde as mulheres existem.

Vejo os homens [no Congresso] que tentam incidir no tema de forma mais atravessada, de setores conservadores que estão ali para tentar obstar ou trazer uma concepção completamente conservadora, retrógrada sobre as mulheres, tratadas como incapazes, apenas vítimas desse processo.

A minha expectativa é que esses estudos consigam chegar em novas respostas ou novas perguntas. O que está impedindo o cumprimento das legislações existentes no Brasil? Isso não vai se contrapor à ideia de uma lei geral, porque nossas leis são voltadas para a questão da violência doméstica. Mas considero extremamente necessário que tenhamos algumas respostas, porque pode ser que esse processo nos dê a sensação de chover no molhado. Será que a elaboração de uma lei geral resolve o problema de a gente não ter a implantação da Lei Maria da Penha? Independentemente da derrocada do governo fascista, o problema mais grave e mais difícil de ser resolvido é o problema da cultura no Brasil. O fenômeno da violência, do feminicídio, está absolutamente naturalizado na nossa sociedade. E que políticas preventivas são essas que vamos tratar de um verdadeiro veto à violência, ao assassinato, pois iremos construir uma cultura de respeito na vida das mulheres, que envolva homens e mulheres em toda a sua diversidade.

**Télia Negrão**, integrante da executiva da Campanha do Levante Feminista contra o Feminicídio e do Querela Jornalistas Feministas

Trabalhar no aperfeiçoamento e ampliação da legislação e ao mesmo tempo considerar também os serviços. Desde a última década, só 7% dos municípios no Brasil têm Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher vítima de violência. Esse dado é antigo. Nós não temos tido acolhimento no campo do atendimento às mulheres que sofrem violência. Me parece que, pela importância do Consórcio reunir essas mulheres, além de ampliar a Lei Maria da Penha, deva [ele] se dedicar a elaborar sobre sua implantação, tratar dos serviços. Eu gostaria de trazer aqui no campo legislativo, no campo da implantação das leis, de exigir da maioria dos municípios respostas.

Pesquisas mostram que 66% consideram a DEAM como primeiro recurso que a vítima de violência doméstica deve buscar; 42% indicam a Delegacia como ajuda para que essa mulher possa sair de uma relação violenta. Obviamente que é uma pesquisa de opinião, mas a DEAM é o serviço mais conhecido, também poderia ser um serviço de um atendimento melhor. Na mesma pesquisa, perguntamos sobre as delegacias comuns e 70% responderam que essas delegacias não levam a sério as denúncias de violência contra a mulheres.

**Jacira Melo, diretora-executiva do Instituto Patrícia Galvão**

Necessário enfatizar a prevenção nessa nova Lei. Todas essas mortes de mulheres e meninas poderiam ter sido evitadas com uma estratégia de prevenção, priorizando as escolas como um local de acolhimento. A Lei Maria da Penha é uma lei que não tem sido executada, mesmo garantindo tantos direitos para as mulheres. Nós, trabalhadoras domésticas, reforçamos a questão do trabalho doméstico: as trabalhadoras não recebem os benefícios garantidos por lei, não há punição. A maioria das trabalhadoras domésticas que são resgatadas no trabalho doméstico escravo são em sua grande maioria mulheres pretas. Propomos também incluir as mulheres em situação de rua neste debate e na lei geral.

**Chirlene Brito, diretora da Fenatrad**

A violência contra as mulheres está bastante difundida na sociedade, é algo que está em disputa, especialmente por campos conservadores. Essa lei em que estamos pensando precisa resgatar essa perspectiva feminista, aprofundando que essa perspectiva precisa ser diversa. Nós temos pensado muito sobre esse aumento tão desproporcional do feminicídio de mulheres negras em paralelo à redução do feminicídio das mulheres brancas. Precisamos pensar o que tem por trás disso, precisamos aprofundar para saber o que deu errado. Tudo o que está na violência urbana, como tráfico de drogas, ela é automaticamente excluída de ser violência contra a mulher, está fora de ser enquadrado na Lei Maria da Penha. Esses apontamentos indicam que precisamos acumular e vê-los refletidos nessa nova legislação.

Acompanhamos os desafios de implantação das políticas públicas, tirar do papel uma lei tem reação a isso, pois as pessoas levam com elas seus valores, preconceitos, sua moral. É um desafio que está posto de como é que incide num processo de monitoramento e tramitação, essas estratégias eficazes.

[Temos o] Desafio de reforçar uma perspectiva antipunitivista, são os homens negros os maiores encarcerados. Pode ser por isso que as mulheres negras não recorram à polícia, não recorram à denúncia, porque não querem ver seus companheiros presos, porque não têm confiança na instituição policial nessa sociedade fortemente racista. A sociedade inteira fora daqui está pensando em uma perspectiva punitivista.

Como estratégia, penso que devemos acumular e aprofundar entre nós o conteúdo dessa lei geral.

**Natália Cordeiro, educadora do SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia**

Muito importante esse aparato, mas o mais importante foi o das mulheres indígenas [sobre] a importância das políticas públicas. Se não tem políticas públicas nos pequenos municípios, imagine nas aldeias indígenas. Por isso eu acho que deve acontecer uma pressão nesse sentido, por exemplo, que todo pequeno município fosse necessário ter um centro de referência da mulher, para que toda mulher pudesse procurar para se fortalecer, para conhecer os seus direitos, ser orientada. Que esse centro de referência fosse em um lugar de invisibilidade, deveria ser dentro do Centro de Saúde, do CRAS ou do CREAS para não despertar a curiosidade dos habitantes do pequeno município e ele encaminharia essa mulher para uma macrorregião onde existissem políticas públicas, como Delegacia da Mulher, como Casa Abrigo e a partir daí essas mulheres teriam assistência ao atendimento da mulher vítima de violência. Também nas aldeias indígenas essa política pública deveria existir, porque o pequeno município está no mesmo nível das aldeias indígenas.

**Maria da Penha, fundadora do Instituto Maria da Penha**

Concordo com a proposta de levar o tema/proposta ao CNDM, amadurecendo quando e como fazer isso. Também reforço a importância do enfoque estrutural das raízes das violências (e as propostas de Bem VIVER), além de mostrar caminhos para os milhares de casos individuais que precisam ser prevenidos e atendidos. O trabalho educativo de prevenção precisa, sim, incluir os meninos e homens de todo o país.

**Ligia Cardieri, coordenadora-executiva da Rede Feminista de Saúde**

A questão da prevenção é muito pouco adotada nas escolas brasileiras. Existe uma relação com essa questão que é a precarização dos espaços urbanos, inclusive periférico; a questão da habitação, dos transportes coletivos, da iluminação pública. Incluir a questão urbana como uma forma de prevenção.

A detecção precoce nas áreas de saúde, a quantidade de mulheres que procuram o posto de saúde com sintoma antidepressivo procurando medicamentos... Qual o papel da política de saúde na detecção precoce da violência?

Por último gostaria de destacar a importância dos dados estatísticos: em que condições, em que espaços as mulheres estão sofrendo violência, rurais, urbanos e das águas? Pensar em outros itens para gerar dados estatísticos, para gerar política pública. Nós temos pouca informação das condições em que essa violência se dá. Essa lei precisa fomentar a realização de estudos e pesquisas.

**Silvia Dantas, integrante da Articulação de Mulheres Brasileiras**



### 2.3.6 ACESSO À JUSTIÇA: O DEVER DE NÃO REPETIÇÃO

Todas as informações que foram dadas são muito importantes, mas gostaria que também tivesse uma atenção para com a demora do processo. É preciso que estes processos quando cheguem em um determinado local, eles [os operadores do direito] tenham um prazo para os devolverem. O meu processo passou quase três anos em um só local, ali foi manipulação de advogado da defesa junto com uma pessoa do Poder Judiciário: engavetaram o processo várias vezes, anularam o julgamento quando meu agressor foi condenado por seis votos a um como autor da tentativa de homicídio. Eles conseguiram que esse julgamento fosse anulado. No segundo julgamento, ele foi novamente condenado, e a defesa conseguiu engavetar dentro do Fórum da minha cidade.

Se não fosse a ajuda de vocês, o compromisso, a militância e a presença do CEJIL e do CLADEM, que foram peticionários junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, nós não estaríamos dando esperança a tantas mulheres. E infelizmente algumas mulheres ainda são assassinadas por falta de políticas públicas e por causa da educação, que a gente precisa que as crianças sejam educadas no sentido de desconstruírem a partir do ensino fundamental a educação que elas têm em casa, de violência de ver seu pai batendo em sua mãe e aquilo ser normal... você crescendo naquele ambiente. [Atentar] também para as outras questões de ódio, não respeitar as pessoas pretas, não respeitar as mulheres lésbicas e todas as mulheres nas suas especificidades.

Temos que destruir esse ódio, e isso só acontece por meio da educação. A OEA já determinou isso em 2001 e isso ainda é uma pendência (recomendação 4E do Caso Maria da Penha). A educação tem que existir durante todo o ano, porque a mulher não sofre violência em determinada semana, não. Não tem que ter a semana da Lei Maria da Penha não, tem que ser o ano todo.

Reforço que gostaria de ver a questão do prazo. Precisamos dar prazo para o Poder Judiciário, para as pessoas que estão envolvidas na análise do processo. Porque se conseguimos uma lei por melhor que seja, mas chega no Judiciário e fica parado, a família não vai ter o consolo de ver o agressor de sua filha ser preso, nem os órfãos, as vítimas invisíveis da violência doméstica que são as crianças. Não temos conhecimento da totalidade dos órfãos que vivem no país... [Estão] sendo cuidados por quem? Pela família do agressor? E o emocional dessa criança, que vê seu pai batendo na sua mãe?

Portanto, o estado precisa dar um amparo para as vítimas de violência doméstica, vítimas invisíveis: que essas crianças tenham acompanhamento psicológico. Não é questão de pagar a um familiar para cuidar dessa criança, porque vai haver briga nessa família para quem vai ter esse apoio financeiro para cuidar do órfão. É necessário que esse órfão vá para um ambiente onde ele é amado, não para atender a uma decisão judicial sem um estudo sobre a família que vai cuidar desse órfão.

O CEJIL e o CLADEM sabem que o Instituto Maria da Penha fez uma pesquisa que determinou que, para cada mulher assassinada, ficam em média três crianças órfãs. Se eu tivesse morrido, teria deixado três filhos na orfandade. Nós temos casos de mulheres que deixaram sete filhos na orfandade. Então, isso é muito grave. Nós precisamos de celeridade, para dar um conforto e uma resposta para esses assassinatos de mulheres.

Parabéns, continuem firme nesse trabalho! Que a gente consiga deixar uma lei poderosa como estamos querendo e que atenda com mais presteza, com mais rapidez, aos casos que chegam até a justiça!

**Maria da Penha**, fundadora do Instituto Maria da Penha



### 2.3.7 INTERSECCIONALIDADES

No que tange à lei geral, já que a questão é conceitual, já que a questão é educativa para uma lei geral de enfrentamento, como definição de misoginia, considero que interseccionalidade é muito pouco. Assim, é preciso falar de e para interseccionalidade de raça e etnia, a palavra precisa aparecer.

A outra questão é quem são as mulheres? Porque temos as mulheres cis, do sexo feminino, mas temos as mulheres que se consideram mulheres e, sexualmente não têm o mesmo atributo de mulher. Por isso temos que deixar evidente, sim. Isso vai atrapalhar a tramitação, mas a defesa feminista da diversidade sexual e da questão racial precisa estar dentro e de forma explícita nessa lei integral de enfrentamento.

E sobre a questão do Código Penal, é necessário trazer algo nessa lei que o Código Penal não esteja dando conta, a exemplo da questão do consentimento no crime de estupro.

Fizemos um amplo debate no Consórcio Lei Maria da Penha e no Fórum de Juízes e do Ministério Público vinculado ao NEPeM/UNB. O resultado foi a aprovação recente de um projeto de lei no Senado Federal (PL 1604/2022). O projeto estabelece que a Lei Maria da Penha não tenha as restrições que está tendo, que se cumpra o espírito da lei, o espírito das MPUs. Que a relação entre irmãos e irmãs, os aspectos que saem do campo conjugal ou as questões patrimoniais sejam consideradas violência de gênero pelo Poder Judiciário.

Assim, a questão é dar foco às leis de violência de gênero. Trazer a questão do estupro, da violência sexual, ela implicaria numa revisão muito importante porque a noção do consentimento não está previsto, a noção de constrangimento ainda é físico. Estamos décadas atrasadas no que tem a ver com violência sexual. Os tipos penais deveriam ser revistos. Nós, enquanto feministas, deveríamos pautar esse debate.

**Lia Zanotta**, pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher da Universidade de Brasília e integrante do Consórcio Lei Maria da Penha

Penso que no Brasil temos que tratar da violência de gênero e de raça/etnia contra as mulheres.

Nós, da União de Mulheres de São Paulo, parabenizamos a iniciativa de promover uma ampla articulação para tratar do enfrentamento da violência de gênero e de raça/etnia contra as mulheres. Esta iniciativa atende ao momento histórico que vivemos e mais do que nunca precisamos promover debates, informações e ações cotidianas para impedir o avanço da misoginia e do racismo. Agradecemos o convite e estamos juntas. Há muito o que fazer e precisamos estar juntas. O trabalho apresentado é valioso. Abraços!

**Amelinha Teles**, co-fundadora da União de Mulheres (São Paulo)





### 2.3.8 LEI MARIA DA PENHA: CONQUISTA DAS MULHERES E PREMISSA PARA NOVOS DEBATES

O processo de elaboração da Lei Maria da Penha foi um processo amplo e democrático. Hoje em dia, ela é a primeira ou a segunda lei mais citada pelas pessoas. É uma experiência tão importante que eu estou chamando aqui de Lei Integral de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres e Meninas. Temos que pluralizar, porque isso faz parte dum processo também educativo.

Estamos em um cenário mais comprometido com os nossos direitos, mas não podemos esquecer que o Congresso Nacional ainda continua bastante conservador. Essa proposta tem que acolher todos os diversos tipos de violências, assim como a diversidade de quem a sofre, nas diversas existências que foram aqui colocadas.

Por fim, considero importante termos outra estratégia ligada a essa, que é a prevenção. Se não for assim, nós vamos criar mais mecanismos punitivistas que só pensam em trancar, e óbvio vai trancar mais gente pobre, mais gente negra. [Precisamos pensar] De preferência no ambiente escolar que envolve crianças, juventude, educadoras. Não deixar que essa educação racista, patriarcal, se repita na educação impunemente.

**Schuma Schumacher**, coordenadora-executiva da Redeh

Gostaria de reforçar quem somos nós, nós diversas. Trago aqui a fala do Mangabeira Unger que aquilo que não passar pelo Congresso Nacional não vira tema nacional. Diante disso, é necessário que se crie um grande volume de discussão, que esse debate se amplie para que ele se torne um debate que a sociedade também debata. Antes que vá ao Congresso Nacional, que ela vá com o debate acumulado da sociedade, para que nesse momento ela seja uma realidade.

É fundamental trazer o discurso de gênero de volta para nós, que foi sequestrado pela extrema direita. Trazer de volta para o movimento feminista, para a sociedade. Temos uma janela de oportunidades. Mesmo entre os nossos, tem quem queira botar a mão. Nós precisamos que eles botem a mão nesse discurso e transformem esse discurso em positivo. Temos que estar preparadas com nossos boletins, com nossos jornais. Temos que fazer a disputa do que é inegociável, inclusive com esse governo que está aqui.

**Regina Adami**, diretora de gênero na IROHIN e integrante do Consórcio Lei Maria da Penha



### 2.3.9 NOVAS FORMAS DE VIOLÊNCIAS: MAIS LUTAS

Acho toda essa discussão sobre VCM que estamos fazendo totalmente fundamental, urgente e necessária. Gostaria de, em algum momento, reforçar sobre a importância de incluirmos no escopo dessa nova proposta de Lei Geral de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Brasil a famigerada experiência (em escalada no Brasil), da violência política contra as mulheres. Um beijo para todas! Muita gratidão pelas trocas!

**Marlise Matos**, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher da Universidade Federal de Minas Gerais

Nossa contribuição vai no horizonte de tentar tipificar a violência religiosa, isto é, muitas vezes as mulheres nos procuram dizendo que pastores, padres, líderes religiosos ofuscam e/ou desincentivam a busca de ajuda das mulheres usando argumentos bíblicos, religiosos. É importante que a lei se atente para este ponto sobre violência religiosa, já que um líder recebe casos de forma segura (através de confissões, relatos etc.).

Que eles não sejam omissos e forneçam informações a respeito da lei para as fiéis. O argumento bíblico típico utilizado, por exemplo, pelo cristianismo, é de que o homem agressor estava em posse do demônio etc. Enfim, sabemos que são casos sensíveis e delicados, mas é importante trazer o aspecto da omissão de líderes religiosos no texto da legislação também. Laicidade!

**Tábata Tesser**, integrante da ONG Católicas pelo Direito de Decidir

## 2.4 Notas conclusivas

A atividade *Mesa de Diálogos lei geral de enfrentamento à violência baseada no gênero contra as mulheres* teve grande aceitação das organizações convidadas e possibilitou mapear os cenários de diversidade e complexidade da incidência das várias formas de violências contra as mulheres e defensoras de direitos humanos, relatadas pelo olhar e pela vivência das representantes de mulheres negras, indígenas, quilombolas, com deficiências, religiosas, trabalhadoras domésticas e sobreviventes de tentativas de feminicídios.

Além disso, as Mesas de Diálogos permitiram ao Consórcio identificar pontos e sugestões em comuns feitas pelas organizações, que foram considerados pelas pesquisadoras na finalização dos estudos e na montagem do arcabouço de uma futura lei geral brasileira.

Com relação aos primeiros aportes, destacamos a necessidade de:

- inserir o debate sobre gênero na educação;
- priorizar as ações de prevenção;
- fortalecer a Lei Maria da Penha e garantir que a implementação da rede de serviços considere não só sua capilaridade, mas as necessidades específicas dos segmentos populacionais;
- explicitar o recorte étnico-racial nas análises e pesquisas;
- explicitar os corpos transexuais, travestis, de mulheres negras, indígenas, de mulheres com deficiência e outras mulheridades;
- recuperar o termo “gênero” nas formulações oficiais dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo;
- incluir uma proposta de modelo integral de acesso à justiça, seguindo a Recomendação n° 33 do Comitê Cedaw;
- fortalecer a visão integral dos fenômenos de violências contra as mulheres.

## 2.5 Relação de redes e organizações participantes das Mesas de Diálogos

### 2.5.1 Entidades componentes do Consórcio Lei Maria da Penha

1. CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
2. CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
3. CLADEM – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher
4. ÌROHÌN – Centro de Documentação, Comunicação e Memória Afro-brasileira
5. Grupo de Estudos em Direitos Humanos, Democracia e Desigualdades da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo
6. Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPeM/UNB)
7. TAMO JUNTAS – Assessoria Multidisciplinar Gratuita para Mulheres em Situação de Violência
8. THEMIS – Gênero, Justiça e Direitos Humanos

### 2.5.2 Entidades convidadas

1. Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA)
2. Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)
3. Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA)
4. Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras (AMNB)
5. Campanha Nacional do Levante Feminista Contra o Feminicídio (Levante Feminista)
6. Católicas pelo Direito de Decidir (CDD)
7. Criola
8. Coletivo Mahin
9. Coletivo Querela Jornalistas Feministas
10. Consórcio Lei Maria da Penha
11. Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ)
12. Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD)
13. Frente de Mulheres Negras do Distrito Federal (FMNDF)
14. Geledés – Instituto da Mulher Negra
15. Grupo de Mulheres Negras – Malunga

16. SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia (SOS Corpo)
17. Instituto Maria da Penha (IMP)
18. Instituto de Mulheres da Amazônia (IMA)
19. Instituto Patrícia Galvão (IPG)
20. Kuñangue Aty Guasu (Assembleia de Mulheres Kaiowá e Guarani do MS)
21. Liga Brasileira de Lésbicas (LBL)
22. Marcha das Margaridas
23. Marcha Mundial das Mulheres (MMM)
24. Movimento Brasileiro de Mulheres Cegas e com Baixa Visão (MBMC)
25. Movimento de Mulheres Camponesas (MMC)
26. Movimento Feminista Inclusivass (Inclusivass)
27. Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher da Universidade Federal da Bahia (NEIM/UFBA)
28. Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher da Universidade Federal de Minas Gerais (NEPEM/UFMG)
29. ONU Mulheres
30. Organização Feminista Sempre Viva (SOF)
31. Rede de Desenvolvimento Humano (REDEH)
32. Rede de Mulheres Negras do Maranhão
33. Rede de Mulheres Negras do Nordeste
34. Rede Feminista de Saúde (RFS)
35. Rede Nacional de Feministas Antiproibicionistas (RENFA)
36. União de Mulheres do Município de São Paulo
37. União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (UMIAB)

## 3 GÊNERO E VIOLÊNCIA EM DECISÕES DO STJ E DO STF

Fabiana Cristina Severi e José de Jesus Filho<sup>10</sup>

### 3.1 Necessidade de diagnóstico

O objetivo principal do presente estudo foi identificar formas de violência de gênero ou de violência contra as mulheres tematizadas nas duas cortes superiores do Brasil, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), para além da violência doméstica e familiar contra as mulheres e meninas. Como objetivos secundários, o estudo também buscou abordar as principais questões jurídicas enfrentadas no conjunto das decisões analisadas, incluindo violência doméstica, bem como entender os significados dos termos “gênero” e “mulheres” presentes nas decisões.

A pesquisa é parte dos trabalhos iniciais de diagnóstico para subsidiar os esforços e debates em torno da viabilidade e relevância de propor uma nova lei brasileira que enfrente as múltiplas e interseccionais formas de violência contra as mulheres, seguindo experiências de outros países.

### 3.2 Metodologia

Trata-se de uma análise exploratória das decisões do STJ e do STF sobre violência de gênero. Por um lado, falta transparência na disponibilização das decisões dos tribunais superiores, em especial os dois aqui analisados, e isso não se explica apenas pela existência do segredo de justiça em relação a alguns processos. Uma busca por termos na jurisprudência indica que esses tribunais não publicam todos os julgados. Por outro lado, em ambos os tribunais é possível baixar os metadados processuais por data ou por sequência para, em seguida, baixar os julgados correspondentes, o que torna a busca mais acurada.

Dessa forma, a pesquisa seguiu dois caminhos. Primeiramente, realizou-se a busca jurisprudencial com os termos “mulher e violência e gênero”, o que resultou em 2.637 decisões monocráticas e noventa acórdãos no STJ e 226 decisões monocráticas no STF. Esse tipo de consulta é também conhecido como busca livre da jurisprudência.

No segundo momento, foram baixados os metadados processuais (número do processo, assunto, classe processual, relator, partes e outros detalhes da busca por data) desde janeiro de 2010. Passaremos a descrever os resultados de cada uma dessas pesquisas.

Primeiramente, realizamos uma busca livre com os seguintes termos no sítio eletrônico do STJ: “mulher” e “violência” e “gênero”. Essa busca foi realizada no dia 4 de dezembro de 2022 e resultou em 90 acórdãos e 2.637 decisões monocráticas, algumas delas adotadas no âmbito do mesmo processo. Com efeito, elas se reportam a 2.521 processos no total.

Em seguida, utilizamos a técnica de raspagem de dados (*web scraping*) para baixar o inteiro teor desses julgados. Além disso, foram baixados os metadados, como

<sup>10</sup> Fabiana Cristina Severi é livre docente pela FDRP-USP. José de Jesus Filho é doutor pela FGV-SP. O texto aqui apresentado teve comentários e contribuições da professora Alice Bianchini.

partes, classe processual, assunto e origem. Abaixo, mostramos um resumo descritivo do perfil desses processos.

As decisões do STF foram lidas uma a uma, na busca por identificar quais os outros tipos de violência afora a doméstica foram objeto de discussão naquele tribunal. Secundariamente, tentamos identificar as principais questões objeto de discussão no STF relacionadas aos casos de violência doméstica e familiar que poderiam apontar para incompreensões persistentes sobre dispositivos da Lei Maria da Penha. Como o volume de decisões da corte sobre a matéria é pequeno, não fizemos uma descrição quantitativa dos dados.

Para subsidiar a análise exploratória das decisões, elaboramos breve revisão bibliográfica da literatura acadêmica sobre o tema. Utilizamos o banco Capes Periódicos para realizar a coleta de dados e fizemos uma pesquisa livre, sem recorte temporal ou de área, com base na combinação de palavras-chave, conforme descrito na tabela apresentada no próximo item. Nos artigos científicos encontrados, buscamos identificar outras formas de violência contra as mulheres ou de gênero que estavam sendo tematizadas, bem como as principais inferências produzidas por tais estudos sobre o uso da categoria gênero pelos tribunais superiores brasileiros.

A seguir, os resultados aparecem organizados em separado: primeiro apresentamos os resultados da revisão bibliográfica e depois aqueles da análise do STF e do STJ.

### 3.3 Revisão exploratória dos estudos sobre gênero e STF

A revisão exploratória da literatura buscou identificar os tipos de violência associados a gênero ou a mulheres já abordados por estudos acadêmicos que se propõem a analisar decisões judiciais das cortes superiores brasileiras. Esse tipo de busca poderia informar palavras-chaves ou questões que pudessem ser consideradas na busca direta das decisões no momento seguinte.

Abaixo, segue uma tabela com os principais temas identificados nos artigos científicos com base na busca de combinações entre as palavras-chave: gênero, mulher, violência, STF e STJ. É importante destacar que há diversas ocorrências comuns nas buscas realizadas em cada conjunto de palavras. Em outros termos, o número total de artigos científicos identificados não é a somatória das ocorrências da tabela, mas um valor bem menor.

**TABELA 1: LISTA DE TEMAS PRINCIPAIS NA LITERATURA CONFORME PALAVRAS-CHAVE USADAS NA BUSCA E NÚMERO DE OCORRÊNCIAS**

PALAVRAS-CHAVE	OCORRÊNCIAS	TEMAS PRINCIPAIS – TIPOS DE VIOLÊNCIA ABORDADOS
Violência + Mulher + STJ	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LMP – Análise de Discursos em acórdãos</li> <li>• Auxílio-doença em VDFCM</li> <li>• Violência patrimonial – VDFCM</li> <li>• LMP – violência fraterna</li> <li>• Violência obstétrica</li> <li>• Pornografia de vingança</li> </ul>
Violência + Mulher + STF	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VDFCM</li> <li>• Violência obstétrica</li> <li>• Conhecimento científico – violência policial</li> </ul>
Violência + Gênero + STJ	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violência obstétrica</li> <li>• Violência fraterna</li> <li>• VDFCM</li> </ul>
Violência + Gênero + STF	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VDFCM</li> <li>• Violência Obstétrica</li> <li>• Violência transfóbica</li> </ul>
Gênero + STF	25	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectiva de gênero na análise de casos</li> <li>• Violência política – Candidaturas Laranjas</li> <li>• Aborto</li> <li>• Sexualidade</li> <li>• Identidade de gênero</li> <li>• Transgeneridade</li> <li>• Composição de gênero nas cortes superiores</li> <li>• Mulheres e mães encarceradas</li> <li>• Ideologia de gênero nas escolas</li> <li>• Equidade nas relações de trabalho</li> <li>• Consentimento sexual e menoridade</li> <li>• Adoção homoparental</li> <li>• Desigualdade econômica de gênero e tributação</li> <li>• Incitação ao crime de estupro</li> <li>• Benefício da prestação continuada</li> <li>• Encarceramento feminino</li> <li>• Violência obstétrica</li> </ul>
Gênero + STJ	20	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alimentos entre ex-cônjuges</li> <li>• União homoafetiva</li> <li>• VDFCM</li> <li>• Transexualidade</li> <li>• Mães encarceradas</li> <li>• Pessoas trans e sistema prisional brasileiro</li> </ul>

Fonte: Autoria própria



**O tema da violência doméstica contra mulheres e meninas (VDFCM) é aquele com maior recorrência em todos os cenários de busca. Além dele, identificamos outros tipos de violência, como a violência obstétrica, a violência contra mulheres e pessoas trans em sistema prisional, a violência transfóbica e a violência patrimonial. Ademais, elencamos os principais temas abordados nos artigos, de modo a identificar também os tipos de conflitos em que, de alguma maneira, a temática da violência foi mobilizada.**

Na leitura do conteúdo dos artigos, pudemos notar uma tônica bastante recorrente de análise, tanto naqueles que abordam a violência doméstica, quanto nos textos que discutem outros temas. De modo geral, a maioria dos estudos tratam dos limites dos entendimentos sobre gênero e sexualidade nas abordagens feitas pelas cortes brasileiras. Apesar de as decisões serem favoráveis aos direitos na maioria dos casos, o que os artigos destacam é a reiteração de sentidos naturalizantes sobre mulheres e gênero.

Assim, não obstante o reconhecido avanço no tratamento jurídico de temas ligados a direitos das mulheres e de minorias sexuais, muitos artigos têm enfatizado as ambiguidades, os limites e as contradições nas maneiras como o conceito de gênero é mobilizado por ministros e ministras na construção das decisões. Assim, a incorporação das chamadas questões de gênero por parte dessas cortes, apesar de resultar em algumas conquistas em termos de tratamento jurídico igualitário ou antidiscriminatório para mulheres e para outros grupos minoritários, lastreia-se em estereótipos de gênero que, contraditoriamente, reforçam outras discriminações, desigualdades e, mais ainda, dão o contorno das concepções sobre sujeitos de direitos.

Juliana Cesario Alvim Gomes (2016) analisou decisões do STF relativas a questões de gênero, considerando não apenas o conteúdo delas, mas também aspectos como o acesso das populações minoritárias aos mecanismos de diálogo com a corte, a sua composição e o discurso cotidiano utilizado por quem a integra. No tocante ao mérito das decisões analisadas, a autora argumentou que, embora o STF tenha se posicionado favoravelmente aos direitos das mulheres e de minorias sexuais, na maior parte dos casos, as fundamentações não enfrentam, com densidade, as questões de gênero e, muitas vezes, chegam a evitar esse debate.

Camilla de Magalhães Gomes (2021) analisou 24 decisões do STF cujos votos mencionam a palavra “gênero”, buscando entender o discurso sobre o tema na jurisprudência da Suprema Corte brasileira. A autora organizou a análise com base nas seguintes categorias: a) relação-confusão sexo e gênero; b) referência a gênero como identificador do masculino e feminino ou de homem e mulher; e c) uso do termo “gênero” dentro da ideia de identidade de gênero. A autora confirma o argumento de Juliana Alvim. Há ganhos positivos trazidos pela maioria das decisões analisadas em termos de direitos para as mulheres, pessoas trans e homossexuais. Todavia, isso foi feito em meio a argumentos que mobilizam papéis e hierarquias sociais mais tradicionais relativos a homens e mulheres. Não há, na maioria dos casos estudados, o uso de gênero como abordagem analítica.

No mesmo sentido, a dissertação de mestrado de Robert Souza (2021), acerca do conteúdo dos acórdãos do STF que reconhecem direitos de minorias sexuais e de gênero, evidenciou o papel secundário desse conceito na atuação judicial. A análise do autor aponta que a diversidade de gênero e a desestabilização desta e de outras categorias

binárias não têm encontrado respaldo nos votos da maioria dos ministros. A reticência de ministros e ministras em pensar os temas a partir da diferença se manifesta diversas vezes. Somente nos acórdãos relacionados ao ensino de gênero nas escolas públicas é que o tema da diversidade parece ter sido colocado como elemento necessário e desejável para a solução do conflito de interesses. Não há, também, predisposição de ministros e ministras para descrever expressamente seus entendimentos acerca dos significados sobre orientação sexual e identidade de gênero.

Adriana Dias Vieira e Roberto Efreim Filho (2020) realizaram a análise de votos de ministros e ministras do STF em nove casos envolvendo controvérsias públicas sobre gênero e sexualidade, com o objetivo de identificar as formas como essas temáticas informam práticas e decisões no âmbito da cúpula do Judiciário, bem como as maneiras pelas quais ministros e ministras operam políticas de gênero e sexualidade. Muitas das decisões abordadas na pesquisa prescindem do esforço de estruturação formal dos acórdãos e de justificação ou de argumentação.

**Ao abordar a questão de gênero ou sexualidade, ministros e ministras acabam por trazer suas impressões pessoais, opiniões ou experiências particulares para fundamentar o voto, deixando de lado o debate teórico conceitual. É frequente, também, que ministros e ministras mobilizem uma gramática de sofrimento que reforça a figura da vítima para reconhecer ou negar direitos em cada um dos casos. O uso de tal gramática favorece um cenário narrativo de autolegitimação da própria Corte que, em alguns casos, estava se movimentando em sentido contrário ao Legislativo.**

Roger Raupp Rios (2020) realizou análise qualitativa de decisões envolvendo gênero e sexualidade, tais como homotransfobia, identidade de gênero e doação de sangue por homossexuais. Buscou abordar o tratamento empregado pelo STF a conteúdos jurídicos antidiscriminatórios, destacando os limites, as contribuições e os desafios presentes.

Os achados da pesquisa reforçam a maioria das conclusões apontadas pelos trabalhos acima. No caso da decisão que reconheceu a homotransfobia como racismo social (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26 e Mandado de Injunção nº 4733), o STF renunciou à discussão conceitual sobre termos que eram centrais para o adensamento da compreensão sobre as questões cernes do debate, o que tende a trazer efeitos indesejáveis em termos de fortalecimento do direito antidiscriminatório. Nos outros casos analisados pelo autor envolvendo a questão da identidade de gênero, destaca-se o apego da Corte a compreensões binárias sobre gênero.

Essas compreensões, apesar de lastrearem decisões aparentemente favoráveis às pessoas e aos grupos em debate nos votos, também produzem efeitos na constituição de tais sujeitos e na administração das populações que são conflitivos com as políticas de gênero gestadas nos movimentos sociais LGBTQIA+ e feminista.

Com base nos estudos referidos, é possível apontarmos para a ausência ou o uso relativamente precário de modelos teóricos e metodológicos advindos do campo dos estudos de gênero e feministas por parte da Suprema Corte brasileira. Da mesma forma, o conceito de gênero aparece, frequentemente, como sinônimo de mulher ou significando dicotomias binárias pouco capazes de enfrentar os estereótipos abordados nos estudos.



### 3.3.1 Violência de gênero e contra as mulheres em decisões do STF

Como discutiremos adiante, a maior parte das decisões retornadas pela nossa busca refere-se à violência doméstica contra as mulheres e meninas. Por isso, embora o foco do estudo seja encontrar outras formas de violência, vamos abordar rapidamente também o conjunto de decisões que tratam desse tema, a fim de ilustrar algumas das possíveis dificuldades ainda existentes para o Judiciário aplicar a lei com a abordagem de gênero.

Da pesquisa no STF, retornaram 226 decisões monocráticas. Dessas, 119 são *habeas corpus*. As demais são embargos ou outras formas de recursos ou reclamações. Fizemos a leitura de todas as decisões, uma a uma, pois a pequena quantidade inviabilizaria a automação. As decisões monocráticas baixadas estão incorporadas no link abaixo, para quem quiser apreciá-las individualmente: <https://direito.consudata.com.br/shiny/tamojuntas/>.

Na leitura das 226 decisões, podemos perceber que o STF vem abordando o tema da violência de gênero quase que exclusivamente em processos relativos à violência doméstica e familiar contra mulheres e meninas. Em todos os casos, não há uma apresentação prévia do conceito de gênero que está sendo mobilizado. Na maioria das vezes, o termo aparece de maneira incidental: em razão da expressão “violência de gênero” no teor da decisão, como parte do nome de alguma referência bibliográfica utilizada por quem decidiu o caso, como parte do nome de tratado internacional mencionado na fundamentação ou como sinônimo de mulher para se referir a uma das partes processuais.

Na amostra, temos dezoito movimentações ligadas a ações constitucionais<sup>11</sup>. São decisões monocráticas intermediárias, no curso dessas ações, como decisões para aceitar a participação de entidades como *amicus curiae*. Essas ações são ligadas ao questionamento da constitucionalidade de leis municipais que proíbem o debate de gênero nas escolas, a discussão sobre os direitos de mulheres transsexuais e travestis em presídios e na atenção à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre a participação de representação da sociedade civil no Conselho Nacional da Criança e Adolescente. No cerne dessas ações, há uma associação entre a garantia de algum direito e a prevenção à violência.

Há 22 Agravos em Recurso Extraordinário (AREs) na amostra. De acordo com o art. 1.042 do Código de Processo Civil, o ARE é o recurso cabível contra a decisão que não admite o recurso extraordinário. Eles tratam, predominantemente, do tema da violência doméstica, havendo um caso de violência sexual (ARE nº 1.360.426/RO) e um de igualdade de gênero na aposentadoria (ARE nº 972.074/PR). Há dois casos de extradição de pessoas que cometeram o crime de violência doméstica. Abaixo, transcrevemos trecho de decisão do ARE nº 764.020/BA, que ilustra o uso incidental do termo violência:

Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário interposto contra acórdão da Primeira Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, assim ementado (fl. 270): “APELAÇÃO CRIMINAL. HOMICÍDIO QUALIFICADO PELO MOTIVO TORPE E RECURSO QUE DIFICULTOU OU TORNOU IMPOSSÍVEL A DEFESA DA OFENDIDA. ABSOLVIÇÃO. TESE DE LEGÍTIMA DEFESA DA HONRA ACATADA PELOS JURADOS. APELO

MINISTERIAL. TESE DEFENSIVA DESTITUÍDA DE PLAUSABILIDADE JURÍDICO-CONSTITUCIONAL. CASSAÇÃO DA SENTENÇA ABSOLUTÓRIA E SUBMISSÃO DO ACUSADO A NOVO JÚRI. (...) 3. A legítima defesa da honra não encontra guarida no ordenamento jurídico pátrio, sobretudo à luz das normas de direito internacional de proteção dos direitos humanos de que o Brasil é signatário, a exemplo da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a mulher, bem como da Lei nº 11.340/2006, que reconhecem a fragilidade da mulher no bojo das relações de gênero. (grifo nosso)

O tema da extensão da competência das varas especializadas em violência doméstica aparece nesse tipo de recurso, o que reforça as evidências já amplas na literatura especializada sobre as dificuldades para a implementação da competência híbrida prevista na Lei Maria da Penha. Abaixo, excerto de um dos agravos que trata da questão, no caso o ARE nº 983.551/MG:

Trata-se de agravo contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário em face de acórdão de turma recursal estadual de juizados especiais cíveis, assim ementado: “RECURSO INOMINADO – AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS EM RAZÃO DE AGRESSÕES VERBAIS E FÍSICAS – EXISTÊNCIA DE DANOS MORAIS EM VALOR ADEQUADO – SENTENÇA MANTIDA”. (...) Decido. A irresignação não merece prosperar. (...) O Tribunal de origem, ao examinar o conjunto probatório constante dos autos, não consignou nenhum indício de violência contra mulher baseada no gênero. (...) Assim, divergir desse entendimento demandaria o revolvimento do acervo fático-probatório, providência inviável no âmbito do recurso extraordinário. Nesses termos, incide no caso a Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. (...) Ante o exposto, nego seguimento ao recurso (art. 932, IV, a, do NCPC c/c art. 21, §1º, do RISTF). (grifo nosso)

A maior parte da amostra (119 casos) refere-se a Habeas Corpus (HC). Eles discutem, sobretudo, o conflito de competência entre vara penal comum e vara especializada, em razão de o caso ser ou não violência doméstica e familiar. Há casos sobre violência entre avó e neta (HC nº 136.404/MG), mãe e filha (HC nº 158.884/RJ) e padrasto ou companheiro da genitora e menina (HC nºs 166.240/DF e 210.217/DF). Um dos aspectos que nos chama atenção aqui se refere às disputas em torno da conformação do conceito de família e, por consequência, da extensão do conceito de violência doméstica e familiar. Situações em que a violência não envolve uma situação muito típica – casal heterossexual – são objeto de inúmeras controvérsias judiciais que buscam afastar a aplicação da lei. Pode-se ver abaixo um desses casos, em que se discute, também, se a ofensa foi motivada pelo gênero, já que se trata de violência perpetrada pela avó contra a neta (HC nº 136.404/MG):

1. Trata-se de *habeas corpus* impetrado pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra decisão monocrática, proferida no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que indeferiu liminarmente o HC 335.590/MG. Narra o impetrante que: a) discute-se a aplicação, no caso concreto, da Lei n. 11.340/06, visto que os fatos apurados seriam associados à suposta agressão praticada pela paciente (avó) contra a vítima (neta); b) nesse cenário, inexistiria desigualdade de gênero a legitimar a aplicação da referida norma que, nas palavras do impetrante, pressupõe a ocorrência da “histórica submissão das mulheres aos homens”. Assim, o “simples fato de a vítima ser mulher não demanda proteção da legislação especial”, exigindo-se ainda que o agressor seja homem; c) ademais, ainda na visão do impetrante, a vítima, que possuía 10 (dez) anos de idade ao tempo dos fatos, e, sendo criança, não poderia ser considerada mulher para as finalidades da Lei n. 11.340/06; d) “o

11 São elas: a ADC 19, a ADI 6327 e as ADPFs 461, 462, 465, 522, 527, 54, 578, 600, 622, 737, 787 e 989.

crime foi cometido em razão da vítima ser criança, e não em razão da condição da convivência familiar, de relação de convivência doméstica ou em razão de gênero (mulher);” e) a incidência da Lei n. 11.340/06 traduz prejuízos de índole processual, alterando o Juiz Natural e subtraindo da acusada a possibilidade de ser agraciada por institutos despenalizadores próprios da Lei n. 9.099/95; f) diante do interesse de criança ou adolescente, impõe-se o reconhecimento da competência da Vara da Infância e Juventude. A liminar foi indeferida. A PGR manifestou-se pelo não conhecimento, visto que a impetração seria substitutiva de recurso extraordinário. No mérito, em caso de conhecimento, oficiou pela denegação da ordem. É o relatório. Decido. (...) No caso em apreço, portanto, duas questões devem ser respondidas. A primeira, refere-se à possibilidade, em tese, de que agressor do gênero feminino possa responder criminalmente com base na Lei n. 11.340/06. A segunda associa-se à compatibilidade entre a condição etária da vítima (10 anos ao tempo dos fatos) e essa mesma regência normativa questionada. 4.1. Alega o impetrante que a incidência da Lei Maria da Penha desafia a existência de assimetria de gênero entre agente e vítima. Nessa esteira, revelar-se-ia a impossibilidade de que pessoa do gênero feminino figurasse como sujeito ativo de crimes submetidos ao aludido microsistema. Com efeito, não se ignora que a desigualdade entre homens e mulheres consubstancia terreno fértil quanto à ocorrência de relações de vulnerabilidade, notadamente em razão de aspectos sociais e culturais derivadas de uma concepção de mundo historicamente patriarcal. Todavia, essa vulnerabilidade pode decorrer de outras condições, descabendo afastar, a priori, a regência especial pura e simplesmente pelas condições do agressor. (...) A propósito, a Lei n. 11.340/06 (art. 5º), ao tratar das hipóteses de caracterização de violência doméstica e familiar, atesta que tais relações independem de orientação sexual, sinalizando que a diversidade de gênero não constitui característica indissociável da incidência normativa, de modo que, na minha ótica, realmente não se exige qualidade especial do sujeito ativo. Ademais, a lei penal incriminadora não busca apenas reprimir condutas praticadas por homens e que traduzam violência doméstica contra a mulher, mas, em verdade, comportamentos dessa natureza praticados por quaisquer pessoas, ainda que também do gênero feminino. A despeito da obviedade de seu conteúdo, tenho que a disposição almejava contemplar de forma expressa como foco de tutela toda mulher, em qualquer condição, que, num contexto de gênero, seja submetida a violência doméstica ou familiar. (...) Nesse cenário, ao meu sentir, a exclusão protetiva perseguida pelo Ministério Público, com a devida vênia, não se afigura escorreita, já que o objetivo da norma, indubitavelmente, é coibir violências de toda sorte que, por razões de gênero e praticadas em contexto familiar ou afetivo, atingem quaisquer mulheres. A alegação do impetrante no sentido de que a criança é protegida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente tampouco altera referida conclusão. Ao contrário, pois não é razoável imaginar que a sobreposição de normas protetivas possa conduzir à exclusão normativa. Em outras palavras: dada proteção jurídica não fulmina a outra. Referida compreensão ainda contrariaria os próprios princípios atinentes à matéria, que asseguram proteção integral e com absoluta prioridade às crianças e adolescentes (CF, art. 227). Sendo assim, não é possível proteger menos as pessoas que, por expressa injunção constitucional, demandam maior tutela normativa, em evidente arripio à interpretação teleológica da norma protetiva. 5. Diante do exposto, nos termos do art. 21, §1º, RISTF, nego seguimento ao habeas corpus. (grifos nossos)

A decisão em HC acima reproduzida expressa entendimento que tem sido mais recente no STF no sentido de abranger todo tipo de violência contra mulheres e meninas em contexto familiar, para além daquelas mais típicas. Não obstante, ao trazer os argumentos do Ministério Público expressos nas instâncias inferiores, a decisão mostra

como o tema ainda é objeto de grandes controvérsias no âmbito dos órgãos públicos do sistema de justiça.

Apesar de termos um significativo número de HCs com foco em questões de conflito de competência, a maioria dos casos da amostra envolve mulheres presas, muitas com filhos menores, e a expressão violência doméstica reporta-se à frase repetidamente usada nas decisões do Ministro Ricardo Lewandowski, associando a prática do delito à vida pregressa da pessoa, que possivelmente viveu em ambiente de violência doméstica. Abaixo, segue a transcrição do HC nº 139.889/SP, um dos vários em que isso ocorre:

Trata-se de habeas corpus, com pedido de liminar, impetrado em favor de Karina Alves Noronha contra decisão que indeferiu liminarmente o HC 382.513/SP, de relatoria do Ministro Antonio Saldanha Palheiro do Superior Tribunal de Justiça. (...) Destaco, assim, que as mulheres em situação de prisão têm demandas e necessidades muito específicas, o que não raro é agravado por históricos de violência familiar e outros fatores, como a maternidade, a nacionalidade estrangeira, a perda financeira ou o uso de drogas. Não é possível desprezar, nesse cenário, a distinção dos vínculos e relações familiares estabelecidos pelas mulheres, bem como sua forma de envolvimento com o crime, quando comparados com a população masculina, o que repercute de forma direta nas condições de encarceramento a que estão submetidas. Isso posto, concedo a ordem (art. 192 RISTF), de ofício, tornando definitiva a liminar que revogou a prisão preventiva decretada e determinar a imediata expedição do competente alvará de soltura clausulado, a fim de garantir à paciente o direito de responder ao processo em liberdade, sem prejuízo de que o juízo de origem fixe outras medidas cautelares, previstas no art. 319 do CPP, conforme entender necessário e suficiente.

Ainda sobre os HCs, também há um caso de feminicídio (HC nº 196.145/AL) e um sobre prisão derivada de medida protetiva não cumprida (HC nº 211.043/RS), em que a ministra discute os dados sobre violência doméstica no Brasil. Note-se, por oportuno, que há 23 Reclamações Constitucionais (RCLs), a maioria das quais aborda a questão da retratação da vítima para arquivamento dos processos em primeiro grau.

Há uma petição sobre segurança alimentar de comunidades quilombolas em que o termo violência aparece porque as partes peticionárias associam a garantia da segurança alimentar à prevenção a várias formas de violência. Outras ocorrências mais residuais na amostra são de pedidos de extradição (2), recursos em *habeas corpus* (11) e recurso especial (4). No caso destes últimos, trata-se de recursos contra leis estaduais, especialmente do RJ, que visam regular a rotulagem de produtos de limpeza, fazendo constar informações sobre violência doméstica, e que visam incorporar o tema da violência doméstica nos currículos escolares.

Fizemos a busca de decisões, no conjunto já delimitado, que contivessem os termos “raça” e “racismo”. Com “raça”, foram treze ocorrências. Já com “racismo”, foram duas ocorrências. Uma delas acontece em razão de citação de norma internacional. A outra é um trecho da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no 787, em que o ministro relator usa a expressão no corpo de sua fundamentação:

Outro precedente bastante relevante foi o da criminalização da homofobia e da transfobia, julgado em 13.6.2019. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 26, Rel. Min. Celso de Mello, e o Mandado de Injunção nº 4.733, Rel. Min. Edson Fachin, decidiu que, até que sobrevenha lei emanada do Congresso Nacional destinada a implementar os mandados de criminalização definidos nos incisos XLI e XLII do art. 5º da

Constituição da República, as condutas homofóbicas e transfóbicas, reais ou supostas, que envolvem aversão odiosa à orientação sexual ou à identidade de gênero de alguém, por traduzirem expressões de racismo, compreendido este em sua dimensão social, ajustam-se, por identidade de razão e mediante adequação típica, aos preceitos primários de incriminação definidos na Lei de Racismo (Lei nº 7.716, de 8.1.1989). (grifos nossos)

As ocorrências para o termo “raça” são, quase todas, menções a dispositivos legais que abordam o direito à igualdade. Na Reclamação nº 25.400-MG, o termo aparece na fundamentação sem ser citação direta de lei e refere-se a pedido de mulher em situação prisional:

Historicamente, a ótica masculina tem sido tomada como regra para o contexto prisional, com prevalência de serviços e políticas penais direcionados para homens, deixando em segundo plano as diversidades que compreendem a realidade prisional feminina, que se relacionam com sua raça e etnia, idade, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, nacionalidade, situação de gestação e maternidade, entre tantas outras nuances. Há grande deficiência de dados e indicadores sobre o perfil de mulheres em privação de liberdade nos bancos de dados oficiais governamentais, o que contribui para a invisibilidade das necessidades dessas pessoas. (grifo nosso)

### 3.4 Análise exploratória das decisões do STJ

**A análise aqui está centrada nas decisões monocráticas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em que constam os termos “mulher”, “violência” e “gênero”, a fim de verificar em quais tipos de ações e em quais contextos esses termos aparecem juntos em processos que não mencionam a violência doméstica. Para tanto, o processo foi automatizado por meio do ambiente de programação R, pacote stj.**

A pesquisa retornou 2.367 decisões monocráticas com os termos “mulher E gênero E violência” de 2.488 processos, ou seja, alguns processos continham mais de uma decisão monocrática.

#### 3.4.1 Descrição dos processos

Mostramos, a seguir, as estatísticas descritivas dos processos para, em seguida, fazer uma breve incursão sobre os temas em que os termos surgem.

#### 3.4.2 Ramo do direito

Os ramos do direito são descritos na Tabela 2. Direito penal e direito processual penal (execução penal) são aqueles temas com maior frequência. O direito tributário será excluído da análise porque as três palavras da busca aparecem sem qualquer relação com a violência de gênero contra a mulher.

**TABELA 2: LISTA DOS RAMOS DO DIREITO PRINCIPAIS DOS PROCESSOS ANALISADOS POR NÚMERO DE OCORRÊNCIAS**

RAMO	FREQUÊNCIA
Direito Penal	1,852
Direito Processual Penal	429
Direito Tributário	170
Direito Civil	25
Direito Administrativo	7
Direito Assistencial	1
Direito Previdenciário	1
Direito Processual Civil e do Trabalho	1

Fonte: Autoria própria, com base nos dados dos processos analisados.

#### 3.4.3 Assuntos

Quanto aos assuntos específicos, não foi possível identificá-los em um número significativo de casos. Quando isso ocorreu, ao campo assunto foi adicionado o ramo. Os principais assuntos foram mantidos. Aqueles com frequência menor que 5 apresentavam temas vagos ou continham somente um caso. Preferimos agregá-los na categoria “Outros”.

**TABELA 3: LISTA DOS ASSUNTOS PRINCIPAIS DOS PROCESSOS ANALISADOS POR NÚMERO DE OCORRÊNCIAS**

ASSUNTO	FREQUÊNCIA
Violência Doméstica	660
Droga	498
Direito penal	467
Contribuições tributárias	169
Crime patrimonial	125
Homicídio	119
Execução penal	101
Outros temas	79
Prisão preventiva	66
Direito processual penal	62
Ameaça	60
Lesão corporal	20
Direito civil	18
Feminicídio	18
Contravenções Penais	7

ASSUNTO	FREQUÊNCIA
Responsabilidade civil	6
Tortura	6
Injúria	5

Fonte: Autoria própria, com base nos dados dos processos analisados.

#### 3.4.4 Classe processual

Quanto à classe processual, quase a totalidade trata de recurso especial ou de habeas corpus ou algum recurso a partir de um desses.

#### 3.4.5 Origem

A tabela abaixo mostra a origem dos processos conforme a unidade federativa.

**TABELA 4: LISTA DOS ESTADOS DE ORIGEM DOS PROCESSOS ANALISADOS POR NÚMERO DE OCORRÊNCIAS**

ORIGEM	FREQUÊNCIA
SP	510
RS	221
MG	149
GO	138
PR	137
DF	133
RJ	133
SC	110
MS	92
CE	36
SE	31
BA	30
ES	23
PA	23
PE	22
AC	17
MT	17
TO	17
AL	13
MA	12
AM	9

ORIGEM	FREQUÊNCIA
RO	8
PI	7
RN	7
PB	6
AP	4
RR	2

Fonte: Autoria própria, com base nos dados dos processos analisados.

#### 3.4.6 Análise por assunto

A organização dos dados por assunto fica limitada àqueles claramente identificados. O procedimento foi identificar o contexto em que a palavra “mulher” aparece para cada um dos assuntos, excluindo-se violência doméstica.

##### Execução penal

Há 101 decisões em que o assunto é execução penal. Dessas, 68 tratam da condição da mulher gestante privada de liberdade e da violência que a manutenção da prisão implica para ela. Os demais casos tratam de temas diversos, como a situação das mulheres trans na prisão, da violência praticada pela própria mulher ou dos dispositivos nos decretos de indulto que fazem referência à mulher.

##### Tráfico de drogas

Os casos que envolvem tráfico de drogas tratam, em quase sua totalidade, da aplicação da medida cautelar prevista no art. 318 do Código de Processo Penal (CPP), alterado pela Lei nº 13.257, de 2016 (Marco Legal da Primeira Infância), para incluir a mulher gestante ou com filho de até 12 anos incompletos entre as potenciais beneficiárias da substituição da prisão preventiva pela domiciliar.

##### Feminicídio e homicídio

Uma leitura de amostra das decisões sobre homicídio revelou que, na verdade, tratam de feminicídio. Apesar de o feminicídio figurar como homicídio qualificado no Código Penal e o Conselho Nacional de Justiça adicionar o feminicídio na taxonomia das tabelas processuais unificadas, os tribunais seguem catalogando o feminicídio como homicídio em prejuízo das análises estatísticas.

##### Ameaça e Lesão corporal

Nos crimes de ameaça e lesão corporal, predominam as alegações em torno das agravantes quando esses crimes são praticados contra a mulher, ora com o argumento de que devem ser afastadas, ora para enfatizar a aplicação da agravante.

##### Responsabilidade civil

Os pedidos de danos morais em ações de responsabilidade civil variam muito em torno do tema da violência contra a mulher. Há casos em que o pedido decorre mesmo de suposta violência contra a mulher; outros em que o pedido é contra a imprensa, por expor a situação da mulher vítima de violência doméstica; e há pedidos de pessoas que foram acusadas de serem a favor da violência contra a mulher.



### 3.4.7 Uso do termo gênero

Fizemos também uma análise sobre o uso do conceito de gênero nas decisões. Há uma sutil diferença em relação às decisões no STF, especialmente nos casos de violência doméstica. São vários os casos em que ministros ou ministras utilizam gênero para se referir às condições mais estruturais de assimetrias e desigualdades que fundamentam a violência doméstica contra as mulheres. Assim, o termo escapa, em dezenas de decisões, ao equivalente para mulher, justificando em muitas situações a não aferição de uma vulnerabilidade ou hipossuficiência casuística da mulher para saber se houve ou não violência doméstica. Abaixo, trazemos alguns desses usos no HC nº 768.289/SP para ilustrar:

[Fulano] alega sofrer coação ilegal em face de acórdão do Tribunal *a quo*. O paciente, preso preventivamente desde 28/7/2022, por suposta prática de ameaça e lesão corporal em contexto de violência doméstica, pede a revogação ou a substituição da medida de coação, que considera incabível, desproporcional e não justificada. A defesa aponta a violação dos arts. 311 e 313, I, do CPP, pois o Juiz atuou de ofício, sem observar os ditames legais. Decido. Não diviso a plausibilidade jurídica do pedido. O paciente responde pelos crimes previstos nos arts. 129, § 13, e 147, ambos do CP, a atrair o permissivo do art. 313, I, do CPP, pois as penas dos delitos, somadas, são superiores a 4 anos de reclusão. Ao que se tem, conforme registro da liminar do Desembargador, “a autoridade policial representou pela decretação da prisão preventiva do paciente” (fl. 80). É preciso confirmar esse dado junto ao Juiz de primeiro grau e averiguar se, em algum momento, o Ministério Público se manifestou favoravelmente à manutenção da prisão preventiva, o que afastaria a tese de atuação de ofício do Poder Judiciário. No mais, ao menos em exame perfunctório dos autos, o édito prisional parece ter assinalado elementos concretos para justificar a prisão preventiva. O Juízo de primeiro grau demonstrou que, em liberdade, o recorrente representa elevado risco à ordem pública em razão de sua periculosidade, pois (fl. 50): [...] o fato é mais grave do que o comum, posto que esta não é a primeira vez que [o réu] se envolve em delitos de violência doméstica contra a mesma vítima. Ainda, mesmo após a intervenção policial, o autuado tornou a encontrar com a vítima, passando a agredi-la. [...] Cabível, portanto, a intervenção judicial para garantir emergencialmente a incolumidade da vítima. A um primeiro olhar, está justificada a medida extrema para preservação da integridade física e mental da mulher, em contexto desigual das relações entre gêneros, pois esse não parece ter sido um ato isolado na vida do postulante, que parece a enxergar como uma pessoa inferior, a ser subjugada quando frustradas suas emoções. A providência visa, inclusive, inibir a concretização de dano maior, por vezes de impossível reparação. À vista do exposto, indefiro a liminar. Solicitem-se informações atualizadas ao Juízo de origem, que deverá esclarecer a esta Corte, de modo objetivo: a) se houve representação pela prisão preventiva do paciente, pela autoridade policial ou o Ministério Público; b) se o Ministério Público se manifestou nos autos pela manutenção da prisão preventiva, acatando expressamente sua determinação e c) o atual andamento do processo. A autoridade deverá esclarecer se o suspeito registra outros processos ou inquéritos em curso e se estão vigentes medidas protetivas de urgência. Depois da resposta, encaminhem-se os autos ao Ministério Público Federal. Publique-se e intimem-se.

### 3.4.8 Raça e racismo

Buscamos identificar decisões que abordassem raça e racismo de modo combinado com gênero. Há 26 ocorrências para raça e dez para racismo. No tocante a raça,

aparece um *habeas corpus* em caso de crime de racismo envolvendo ofensas proferidas no ambiente virtual contra mulheres e pessoas negras. As demais ocorrências são decorrentes de citação de trechos de lei, especialmente a dispositivo da Lei Maria da Penha.

No conceito de racismo, as ocorrências se devem a pedidos de *habeas corpus* em crimes envolvendo intolerâncias raciais, transfobia e preconceitos de gênero. Também há menções ao termo em pedidos de nulidade de prova processual obtida por meio de buscas e apreensões feitas de modo irregular. Nesses casos, o termo aparece na fundamentação de ministros e ministras referindo-se ao racismo estrutural que modela a naturalização de práticas arbitrárias contra a população negra e mais vulnerável. Também há menção em processos que buscam o reconhecimento de crimes comuns praticados por agentes estatais durante o regime militar brasileiro, com o termo figurando na fundamentação dos votos, vinculado a violências contra a população negra nesse período.

### 3.4.9 Decisões em violência doméstica e familiar

Em seguimento ao trabalho realizado com o STF, buscamos identificar, entre as decisões que tratam de conflitos em violência doméstica e familiar contra as mulheres, os assuntos ou questões mais recorrentes no âmbito do STJ. É importante aqui destacar que, como o grupo de decisões não se refere a todos os casos disponíveis no STJ sobre violência doméstica, não podemos dizer, aqui, que os temas identificados por nós são representativos. Eles são, apenas, representativos do conjunto de decisões que retornaram para nós, com o uso combinado das palavras-chave “violência e gênero” e “violência e mulher”.

Assim, nas decisões do STJ sobre violência doméstica identificadas por nós, a questão mais recorrente refere-se à presunção ou não de violência de gênero. Em parte das decisões, a hipossuficiência e a vulnerabilidade são presumidas na violência contra a mulher e a aplicação da Lei Maria da Penha é automática, bastando que a vítima seja mulher e a violência tenha ocorrido no âmbito de uma relação íntima e de afeto. Outro grupo de decisões – a exemplo daquela lançada no Recurso Especial nº 2.029.982 – aponta que a violência contra a mulher nem sempre é violência de gênero e é necessário provar a subjugação da mulher, a existência de uma relação de poder e submissão, sua objetivação ou depreciação para que o caso possa ser caracterizado como violência de gênero e, por consequência, ser enquadrado nos termos da Lei Maria da Penha.

Pela forma de construção dos nossos dados, não dá para dizer qual é o entendimento majoritário hoje no STJ sobre o tema. Mas, no conjunto aqui em análise, há uma prevalência do entendimento de presunção da violência de gênero e, em alguns casos em que ministros ou ministras não entendem como presumida, nem sempre isso resulta em decisão desfavorável à proteção da mulher ou menina. Em alguns casos, há um esforço em trazer evidências de que, no caso concreto, havia uma situação inquestionável de vulnerabilidade e hipossuficiência. Abaixo, transcrevemos o trecho de uma das decisões em que, na fundamentação, o ministro relator argumenta que há um entendimento já pacificado no STJ de que a violência de gênero é presumida (HC nº 782.475-BA):

Já na dicção de seu art. 4º, ao se interpretar a referida norma, deve-se levar em conta os fins sociais buscados pelo legislador, conferindo à norma um significado que a insira no contexto em que foi concebida. Assim, é de se ter claro que a própria Lei n. 11.340/2006, ao criar tais mecanismos específicos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar praticada contra a mulher, buscando a igualdade substantiva entre os gêneros, fundou-se justamente na indiscutível desproporcionalidade física existente entre os gêneros, no histórico discriminatório

e na cultura vigente. Ou seja, a fragilidade da mulher, sua hipossuficiência ou vulnerabilidade, na verdade, são os fundamentos que levaram o legislador a conferir proteção especial à mulher e por isso tem-se como presumidos. Nesse sentido, vale destaque: HABEAS CORPUS. IMPETRAÇÃO EM SUBSTITUIÇÃO AO RECURSO CABÍVEL. UTILIZAÇÃO INDEVIDA DO REMÉDIO CONSTITUCIONAL. NÃO CONHECIMENTO. (...) VIAS DE FATO. LEI MARIA DA PENHA. CONDUTA PRATICADA CONTRA IRMÃ. INEXISTÊNCIA DE COABITAÇÃO. IRRELEVÂNCIA. VULNERABILIDADE ÍNSITA À CONDIÇÃO DA MULHER HODIERNA. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL.

1. Esta Corte Superior de Justiça tem entendimento consolidado no sentido de que a caracterização da violência doméstica e familiar contra a mulher não depende do fato de agente e vítima conviverem sob o mesmo teto, sendo certo que a sua hipossuficiência e vulnerabilidade é presumida pela Lei n. 11.340/06. Precedentes. 2. Na hipótese, depreende-se que os fatos atribuídos ao paciente, não obstante tenham ocorrido em local público, foram nitidamente influenciados pela relação familiar que mantém com a vítima, sua irmã, circunstância que dá ensejo à incidência da norma contida no artigo 5º, inciso II, da Lei Maria da Penha. 3. Habeas corpus não conhecido. (HC n. 280.082/RS, Rel. Ministro JORGE MUSSI, Quinta Turma, DJe 25/2/2015, grifei). RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL PENAL. CRIMES DE LESÃO CORPORAL PRATICADOS CONTRA NAMORADA DO RÉU E CONTRA SENHORA QUE A ACUDIU. NAMORO. RELAÇÃO ÍNTIMA DE AFETO. CARACTERIZAÇÃO. INCIDÊNCIA DA LEI MARIA DA PENHA. ART. 5.º, INCISO III, E ART. 14 DA LEI Nº 11.340/06. PRECEDENTES DO STJ. VÍTIMA MULHER DE RENOME DA CLASSE ARTÍSTICA. HIPOSSUFICIÊNCIA E VULNERABILIDADE AFASTADA PELO TRIBUNAL A QUO PARA JUSTIFICAR A NÃO-APLICAÇÃO DA LEI ESPECIAL. FRAGILIDADE QUE É ÍNSITA À CONDIÇÃO DA MULHER HODIERNA. DESNECESSIDADE DE PROVA. COMPETÊNCIA DO I JUIZADO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER DA CAPITAL FLUMINENSE. RECURSO PROVIDO. DECLARAÇÃO, DE OFÍCIO, DA EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE, EM RELAÇÃO AO CRIME COMETIDO CONTRA A PRIMEIRA VÍTIMA, EM FACE DA SUPERVENIENTE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. (...). 3. A situação de vulnerabilidade e fragilidade da mulher, envolvida em relacionamento íntimo de afeto, nas circunstâncias descritas pela lei de regência, se revela ipso facto. Com efeito, a presunção de hipossuficiência da mulher, a implicar a necessidade de o Estado oferecer proteção especial para reequilibrar a desproporcionalidade existente, constitui-se em pressuposto de validade da própria lei. Vale ressaltar que, em nenhum momento, o legislador condicionou esse tratamento diferenciado à demonstração dessa presunção, que, aliás, é ínsita à condição da mulher na sociedade hodierna. 4. As denúncias de agressões, em razão do gênero, que porventura ocorram nesse contexto, devem ser processadas e julgadas pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.340/2006. (...). 6. Recurso especial provido para, cassando o acórdão dos embargos infringentes, restabelecer o acórdão da apelação que confirmara a sentença penal condenatória. Outrossim, declarada, de ofício, a extinção da punibilidade do Recorrido, em relação ao crime de lesão corporal cometido contra a primeira vítima, em face da superveniente prescrição da pretensão punitiva estatal, remanescendo a condenação contra a segunda vítima (REsp. n. 1.416.580/RJ, Rel(a) Ministra LAURITA VAZ, Quinta Turma, DJe 15/4/2014).

Um segundo debate recorrente tem característica mais compreensivo-explicativa. Trata da explanação, por parte de ministros e ministras, de alguns aspectos fáticos que aparecem constantemente, como a escalada da violência que tem início no

ciúme e devem ser objeto de responsabilização o quanto antes, pois frequentemente eles terminam em violência física ou morte da mulher ou menina, bem como em uma situação de habitualidade da violência.

Por fim, outro tema recorrente que tem relação é o tipo de violência. Para além da violência física, o STJ tem se manifestado com frequência sobre outros tipos de violência, reconhecendo, também, a psicológica, a emocional, a moral e a patrimonial.

### 3.5 Considerações finais

Como dissemos no início, o objetivo principal do estudo foi tentar identificar e analisar outras formas de violência contra as mulheres ou baseadas no gênero, para além da violência doméstica e familiar, que estão sendo tematizadas nas duas cortes superiores brasileiras.

**A primeira conclusão do estudo é que as outras formas de violência que aparecem são, quantitativamente, bastante residuais em relação ao conjunto total das decisões coletadas. Tentamos, então, elencar os tipos de violência e os temas relativos a mulheres ou gênero que aparecem nas decisões analisadas.**

De modo geral, nenhum dos temas ou formas de violência elencados nos estudos foi em razão de sua presença como cerne do debate nos processos judiciais em questão. A presença, em muitos dos casos, dá-se de modo circunstancial: é título de um livro citado no voto, é parte do nome de alguma entidade que participa como *amicus curiae* etc.

Como a maior parte das decisões analisadas relaciona-se com a violência doméstica, buscamos identificar as principais questões ali discutidas que pudessem ser interessantes no debate sobre o aprimoramento da Lei Maria da Penha e das políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar. Nesse caso, o que podemos apontar se refere a discussões sobre os tipos de conflitos que são abarcados pela Lei Maria da Penha para além da violência perpetrada por homem adulto contra companheira ou ex-companheira. Casos em que a violência é praticada envolvendo outros tipos de parentesco ou relação familiar são constantemente objeto de questionamentos em sede de conflito de competência das varas especializadas para processar e julgar os casos no primeiro grau.

Outro aspecto importante a considerar segundo a revisão bibliográfica feita no âmbito do presente estudo é o tratamento dado ao conceito de gênero por parte dos dois tribunais. Sobretudo no STF, o termo é mais mobilizado como sinônimo de mulher ou desassociado de qualquer fundamentação mais aprofundada em estudos de gênero ou feministas. No STJ, o termo gênero aparece – especialmente nos casos de violência doméstica, conforme preconizado pela Lei Maria da Penha – como uma categoria que visa dar visibilidade ao caráter mais estrutural da violência contra as mulheres.

Assim, levando em conta o propósito deste estudo de subsidiar o processo de construção de uma proposta de lei geral sobre violência baseada no gênero, entendemos ser interessante inserir, no rol dos temas a serem considerados na lei, as seguintes temáticas: educação, população trans, sistema prisional e mulheres e mães encarceradas. Parte desse conteúdo, aliás, coincide com os elementos indicados pelas participantes das Mesas de Diálogos realizadas durante a execução do projeto que deu origem ao presente estudo.

Contudo, independe de uma nova lei a adequada compreensão sobre gênero e sobre relações domésticas, familiares e afetivas entre profissionais do sistema de justiça,

tal como prevista na Lei Maria da Penha e na dogmática feminista produzida até aqui. A falta dessa compreensão parece ser um dos principais gargalos para a devida aplicação da legislação já em vigor.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão. **Habeas Corpus nº 768.289-SP** (2022/0277829-5). Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Brasília, 5 de setembro de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão. **Recurso Especial nº 2.029.982** (2022/0309548-6). Relator: Min. Ribeiro Dantas. Brasília, 24 de novembro de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Decisão. **Habeas Corpus nº 782.475-BA** (2022/0351857-3). Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, 10 de novembro de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 764.020-BA**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, 25 de setembro de 2013. DJE nº 193, de 01/10/2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4441808>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Agravo em Recurso Extraordinário no 1.360.426-RO**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 1º de fevereiro de 2022. DJE nº 19, de 02/02/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349474328&ext=.pdf>. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 972.074-PR**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 6 de dezembro de 2016. DJE nº 260, de 06/12/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309736207&ext=.pdf>. Acesso em: 6 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 983.551-MG**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 26 de agosto de 2016. DJE no 184, de 30/08/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310192879&ext=.pdf>. Acesso em: 6 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 136.404-MG**. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 19 de junho de 2018. DJE no 125, de 22/06/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314671590&ext=.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 158.884-RJ**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 9 de outubro de 2018. DJE nº 232, de 30/10/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15338833146&ext=.pdf>. Acesso em: 7 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 166.240-DF**. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, 23 de fevereiro de 2021. DJE nº 36, de 25/02/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5604981>. Acesso em: 8 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 210.217-DF**. Segredo de justiça. Relator: Min. Edson Fachin. Brasília, 2 de fevereiro de 2022. DJE nº 19, de 02/02/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6320730>. Acesso em: 9 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 139.889-SP**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 14 de junho de 2017. DJE no 130, de 16/06/2017. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312022413&ext=.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 196.145-AL**. Relatora: Min. Carmén Lúcia. Brasília, 5 de fevereiro de 2021. DJE no 31, de 18/02/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345685783&ext=.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Habeas Corpus nº 211.043-RS**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 13 de janeiro de 2022. DJE no 8, de 18/01/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349398141&ext=.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Reclamação nº 25.400-MG**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 18 de dezembro de 2017. DJE no 19, de 01/02/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313517229&ext=.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Decisão. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 787-PA**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 25 de fevereiro de 2018. DJE no 38, de 27/02/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313770640&ext=.pdf>. Acesso em: 16 out. 2022.

GOMES, Camilla de Magalhães. Qual o gênero no STF? Uma análise do discurso de gênero presente nos votos das(os) ministras(os) do Supremo Tribunal Federal. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, *Ahead of print*, 2021.

GOMES, Juliana. O Supremo Tribunal Federal em uma perspectiva de gênero: mérito, acesso, representatividade e discurso. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, 2016.

RIOS, Roger Raupp. Tramas e interconexões no Supremo Tribunal Federal: Antidiscriminação, gênero e sexualidade. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 1332-1357, 2020.

SOUZA, Robert Augusto de. **(Re)Enquadramentos de gênero e sexualidade na jurisdição constitucional brasileira**: análise de conteúdo das decisões do Supremo Tribunal Federal quanto ao reconhecimento de direitos de minorias sexuais e de gênero. 2021. 210 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Ribeirão Preto, 2021.

VIEIRA, Adriana Dias; EFREM FILHO, Roberto. O rei está nu: gênero e sexualidade nas práticas e decisões no STF. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 11, p. 1084-1136, 2020.



## 4 LEIS INTEGRAIS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES E AS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

### Leila Linhares Barsted<sup>12</sup>

#### 4.1 Breve panorama internacional

O presente estudo sintetiza informações sobre a *Importância de Uma Lei Integral de Proteção às Mulheres em Situação de Violência* e está organizado em três partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte apresenta alguns documentos de proteção aos direitos humanos das mulheres elaborados pela ONU e pela OEA que podem servir de subsídios para um modelo de Lei geral brasileira.<sup>13</sup> Consideramos importante nesta parte apresentar a Cedaw em primeiro plano e depois uma síntese da Convenção de Belém do Pará, destacando sua estrutura e alguns de seus artigos que, certamente, deverão ser ampliados para responder às formas como a violência de gênero, de raça e de etnia se materializam no contexto brasileiro.<sup>14</sup> As demais Convenções e Declarações analisadas, que guardam importância para os direitos das mulheres e de outros sujeitos de direitos, podem ser conferidas no Apêndice A desta obra.

Na segunda parte, são apresentados e comentados, de forma resumida, alguns exemplos de leis gerais de violência de gênero contra as mulheres em vigor em diversos países latino-americanos, como Venezuela, México, Colômbia, Bolívia, Equador e Argentina, bem como a lei da Espanha. Importante registrar que, em muitos desses países, além de uma lei geral, existem leis ordinárias que regulamentam artigos da lei geral ou criam tipos penais específicos.

Na terceira parte, são destacados alguns dos aspectos mais inovadores dessas leis gerais para subsidiar o debate de uma lei geral brasileira. Por fim, apresentamos algumas conclusões e recomendações.

#### 4.2 Documentos de proteção aos direitos humanos das mulheres

A escolha dos diversos documentos voltados para a promoção e proteção das mulheres partiu do princípio de que os direitos humanos são indivisíveis. Assim, a Convenção de Belém do Pará deve necessariamente articular-se com a Cedaw, com a Convenção contra Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), com a Convenção contra Tortura e Tratamentos Cruéis e Degradantes, entre outros instrumentos de Direitos Humanos. As Declarações e Recomendações dos Sistemas de Proteção da ONU e da OEA reforçam e atualizam os princípios, valores e diretrizes dessas Convenções. As decisões do Comitê Cedaw, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) interpretam esses instrumentos e geram jurisprudência.

O trabalho de levantamento e análise desses documentos também revela o quanto é importante conhecer o Sistema Interamericano e o papel da CIDH e da Corte IDH, que têm proferido respectivamente importantes recomendações e sentenças sobre violações de direitos humanos das mulheres, inclusive contra o Brasil. Nesse sentido, são exemplos as sentenças sobre violência doméstica no Caso Maria da Penha Fernandes

<sup>12</sup> Advogada, fundadora e Coordenadora Executiva da CEPIA, membra do Consórcio Lei Maria da Penha e integrante do Comitê de Peritas do MESECVI/OEA.

<sup>13</sup> A síntese desses documentos está disponível no Apêndice da presente obra.

<sup>14</sup> Dada sua relevância para a questão em estudo, recomenda-se a leitura da Convenção de Belém do Pará, na íntegra, acessível pelo link: <https://www.consorcioleimariadapenha.org.br/2024/03/convencao-interamericana-para-prevenir-punir-e-erradicar-a-violencia-contra-a-mulher/>.



(OEA/CIDH, 2003) e sobre feminicídio no Caso Márcia Barbosa de Souza (OEA/CIDH, 2023), bem como as deliberações sobre inúmeros outros casos denunciados à Comissão e à Corte Interamericana<sup>15</sup>. No Caso de Nova Brasília, relativo à denúncia da chacina e violência sexual provocada por policiais militares que atingiu homens e mulheres, a sentença da Corte IDH aponta a violência dos agentes do Estado por sua atuação violenta e discriminatória que, em muitas das investigações, torna as próprias investigações discriminatórias com base no perfil das vítimas.

Tais decisões têm o efeito não só de exigir reparações do Estado violador dos direitos humanos, como também de criar jurisprudência internacional com grande possibilidade de ser aceita pelos tribunais nacionais, já que a Constituição Brasileira reconhece a jurisdição internacional e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

**No presente estudo, analisamos as principais convenções e declarações integrantes dos dois sistemas que se dedicam à proteção direta das mulheres, mas também garantem direitos a outros sujeitos coletivos marcados por geração, raça, etnia, deficiências, orientação sexual e identidade de gênero, além de repercutirem na leis brasileiras protetivas desses sujeitos (e.g., Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, Estatuto da Igualdade Racial, Estatuto da Pessoa com Deficiência etc.), caso da Cedaw e da Convenção de Belém do Pará, que serão devidamente exploradas adiante. De pronto, nomeamos esses diplomas internacionais no quadro abaixo, assim dando notícia do teor deles e de sua importância para a proteção das mulheres.**

**QUADRO 1: DOCUMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS ESPECIALMENTE RELEVANTES PARA AS MULHERES**

DOCUMENTOS DO SISTEMA GLOBAL – ONU
Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948)
Convenção contra Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD, 1968)
Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1979)
Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1979)
Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC, 1989)
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD, 2006)
Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019)
Declaração da 2ª Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993)
Plano de Ação da Conferência de População e Desenvolvimento (1994)
Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (1995)

<sup>15</sup> Até 2023, a CIDH julgou cerca de doze casos contra o Brasil. A respeito do tema, conferir: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/sentencas-da-corte-interamericana>.

Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (2001)
Consenso de Montevideu – 1ª Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e Caribe (2014)
Declaração para Dar Fim à Violência e à Discriminação contra Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex (2015)
DOCUMENTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO – OEA
Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção de Belém do Pará (1994)
Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, adotada em 2013 e em vigor a partir de 2017
Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos (2015)
Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (2001)
Princípios e Boas Práticas sobre as Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2008)

Fonte: Elaboração própria.

**4.2.1 Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres<sup>16</sup>**

A Cedaw (ONU, 1979) reconhece que a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher nas mesmas condições que o homem na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para contribuir com seu país e com a humanidade. Salienta que a eliminação do *apartheid*, de todas as formas de racismo, discriminação racial, colonialismo, neocolonialismo, agressão, ocupação estrangeira e dominação e interferência nos assuntos internos dos Estados é essencial para o pleno exercício dos direitos do homem e da mulher.

Essa Convenção define que a expressão “discriminação contra a mulher” significará toda a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo.

Tal como a Cerd, a Cedaw considera que a adoção pelos Estados-Partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação e que essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados. Ao longo dos anos, a Cedaw vê seus dispositivos serem fortalecidos por meio de um conjunto de Recomendações Gerais aprovadas pelo Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Comitê Cedaw). A Recomendação Geral nº 19 do Comitê Cedaw

<sup>16</sup> Assinada com reservas pelo Brasil em 1984 e ratificada integralmente em 1994. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf). Acesso em: 10 out. 2022.

da ONU (1992), por exemplo, afirma que a forma mais grave de discriminação contra as mulheres é a violência.

Já a Recomendação Geral nº 33 do Comitê Cedaw (2015), sobre os obstáculos para o acesso das mulheres à justiça, indica que as discriminações baseadas em estereótipos de gênero, estigma, normas culturais prejudiciais e patriarcais e a violência de gênero que afetam as mulheres são agravadas por fatores interseccionais, os quais incluem etnia e raça, *status* de minoria ou indígena, cor, condição socioeconômica e/ou casta, idioma, religião ou crenças, opinião política, nacionalidade, estado civil e/ou materno, localização urbana ou rural, estado de saúde, deficiência, mulheres lésbicas, bissexuais, intersexuais. Traz à tona, enfim, os obstáculos das mulheres para terem acesso à justiça em grande medida pelos estereótipos acionados contra elas.

Com a Recomendação Geral nº 35 sobre a violência de gênero contra as mulheres (2017), o Comitê reconhece que a sociedade civil, especialmente as organizações não governamentais de mulheres, tem priorizado a eliminação da violência de gênero contra as mulheres gerando profundo impacto social e político e assim contribuindo para o reconhecimento da violência de gênero contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos e para a adoção de leis e políticas para enfrentar esse fenômeno. A Recomendação destaca que a violência de gênero contra as mulheres – fórmula que explicita as causas com base no gênero e os impactos da violência – afeta as mulheres ao longo do seu ciclo de vida e assume formas múltiplas, inter-relacionadas e recorrentes, ademais de se manifestar em cenários variados, do privado ao público, incluindo configurações mediadas por tecnologia e atos ou omissões destinados ou suscetíveis de causar ou resultar em morte, dano ou sofrimento físico, sexual, psicológico ou econômico para as mulheres, ameaças de tais atos, assédio, coerção e privação arbitrária de liberdade.

**Declara que o direito das mulheres a uma vida livre de violência de gênero é inseparável e interdependente em relação a outros direitos humanos, incluindo o direito à vida, à saúde, à liberdade e à segurança pessoal, o direito à igualdade e à igual proteção dentro da família, à liberdade contra a tortura e ao tratamento cruel, desumano ou degradante, e à liberdade de expressão, movimento, participação, reunião e associação. Além disso, estabelece que a violência de gênero contra as mulheres pode equivaler à tortura ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes em determinadas circunstâncias, como nos casos de estupro, de violência doméstica e, dependendo das circunstâncias, as violações da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres (tais como: esterilizações forçadas, aborto forçado e gravidez forçada, criminalização do aborto, negação ou atraso do aborto seguro e/ou de cuidados pós-aborto, continuação forçada de gravidez, abuso e maus tratos de mulheres e meninas que procuram informações, bens e serviços de saúde sexual e reprodutiva).**

Vale ressaltar, ainda, o teor tanto da Recomendação Geral nº 38 do Comitê Cedaw da ONU (2020), que aborda a questão do tráfico de mulheres e crianças no contexto da migração global, quanto da Recomendação Geral do Comitê Cedaw nº 39 (2022), que visa proteger e promover os direitos humanos de mulheres e meninas indígenas de todo o mundo, reconhecendo-lhes o direito à participação, à educação, ao trabalho, à saúde, à

cultura, à terra, ao meio ambiente, à proteção contra a violência com base em gênero, entre outros. Esse é o primeiro instrumento internacional de direitos humanos especificamente voltado para as mulheres e meninas indígenas, que se diferencia dos demais por responder aos desafios enfrentados por essas mulheres levando em consideração as questões de gênero, etnia, território e outras formas interseccionais de desigualdade e discriminação.

Também merece destaque o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1999), que confere ao Comitê Cedaw jurisdição para receber denúncias de violação dos direitos das mulheres. Vale lembrar, a propósito, da denúncia de violência obstétrica e consequente morte materna em 2002 da brasileira Alynne Pimentel, mulher jovem e negra. Ao apreciar a denúncia que lhe foi dirigida em 2011, o Comitê Cedaw responsabilizou o Estado brasileiro por não cumprir seu papel de prestar o atendimento médico adequado e declarou que a falta dessa assistência consistiu em discriminação contra a saúde e a integridade física de Alynne. Determinou ao Estado brasileiro indenizar a família de Alynne Pimentel e apresentou recomendações a serem adotadas no serviço público de saúde, para melhorias no atendimento de gestantes.

#### **4.2.2 Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres (Convenção de Belém do Pará, 1994)**

Essa Convenção reconhece que a violência contra a mulher constitui ofensa contra a dignidade humana e é manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens, para além de permear todos os setores da sociedade, independentemente de classe, raça ou grupo étnico, renda, cultura, nível educacional, idade ou religião, e de afetar negativamente suas próprias bases.

Logo no primeiro de seus cinco capítulos, ela define a violência contra as mulheres como *qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada*, ocorrida no âmbito da família, da unidade doméstica, na comunidade, no local de trabalho, nas instituições educacionais, nos serviços de saúde ou qualquer outro local e em qualquer relação interpessoal, cometida por quem quer que seja, ou mesmo perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra.

No segundo capítulo, garante todos os direitos das mulheres em articulação com todos os instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos: ser livre de violência, não ser submetida a tortura; exercer livre e plenamente seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; e ser valorizada e educada livre de padrões estereotipados de comportamento e costumes sociais e culturais baseados em conceitos de inferioridade ou subordinação.

No terceiro capítulo, enuncia os deveres dos Estados Partes, entre os quais se destacam a adequação da legislação nacional à Convenção, a implantação de medidas de proteção e de mecanismos de acesso à justiça, bem como a eliminação de práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldam a persistência e a tolerância da violência contra a mulher. Também relaciona diversas medidas de prevenção e de atenção às mulheres em situação de violência, entre elas a formulação de programas formais e não formais adequados a todos os níveis do processo educacional; a promoção de educação e treinamento de todo o pessoal judiciário e policial e demais funcionários responsáveis pela aplicação da lei; a prestação de serviços especializados apropriados à mulher em situação de violência; a promoção e o apoio a programas de educação governamentais e privados,

destinados a conscientizar o público para os problemas da violência contra a mulher; o incentivo aos meios de comunicação para que contribuam para a erradicação da violência contra a mulher em todas as suas formas.

É nesse capítulo, ainda, que o tratado chama a atenção para a importância em assegurar a realização de pesquisa e coleta de estatísticas e outras informações concernentes às causas, consequências e frequência da violência contra a mulher, a fim de avaliar a eficiência das medidas tomadas para prevenir, punir e erradicar tal violência, bem como formular e implementar as mudanças necessárias. Traz à baila, também, a questão da interseccionalidade, ao determinar que, na adoção das medidas arroladas, os Estados Partes levem especialmente em conta a situação da mulher sujeita à violência por sua raça, origem étnica ou condição de migrante, refugiada ou deslocada, gestante, deficiente, idosa, menor de idade, ou situação socioeconômica desfavorável ou afetada por situações de conflito armado ou de privação da liberdade.

O quarto capítulo trata dos mecanismos interamericanos de proteção, com ênfase para o monitoramento dos Estados Partes, que têm o dever de elaborar e incluir nos relatórios nacionais enviados à Comissão Interamericana de Mulheres (CIM) informações sobre as medidas adotadas para prevenir e erradicar a violência contra as mulheres, para prestar assistência àquelas afetadas pela violência, bem como indicar as dificuldades que observarem na aplicação das medidas e os fatores que contribuam para a violência contra a mulher. Nele se garante o direito de qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou qualquer entidade não-governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados membros da OEA, de apresentar à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) petições referentes a denúncias ou queixas de violação dos deveres por um Estado Parte, que serão apreciadas à luz da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do Estatuto e Regulamento da CIDH.

No quinto e último capítulo, reservado às disposições gerais, a Convenção prescreve que nenhuma de suas disposições seja interpretada no sentido de restringir ou limitar a legislação interna dos Estados Partes que ofereça proteções e garantias iguais ou maiores para os direitos da mulher, bem como salvaguardas para prevenir e erradicar a violência contra a mulher, a exemplo da ampliação proporcionada pelas Leis gerais de violência de gênero. Também explicita a preocupação com a indivisibilidade dos direitos humanos ao definir que nenhuma de suas disposições seja interpretada no sentido de restringir ou limitar as disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou de qualquer outra convenção internacional que ofereça proteção igual ou maior nesta matéria.

#### **4.2.3 Mecanismo de Monitoramento e Avaliação da Convenção de Belém do Pará (MESECVI)**

Em 2005, a OEA criou o MESECVI para monitorar e avaliar o cumprimento da Convenção de Belém do Pará. Por meio de seu Comitê de Peritas (CEVI), o MESECVI tem elaborado um conjunto de Declarações, Recomendações e propostas de Lei Modelo sobre Femicídio e Violência Política, destacando-se as seguintes:

- **Declaração sobre Femicídio, de 2008**, na qual o Cevi aponta a magnitude da incidência do femicídio, define o conceito desse crime e convida os Estados a incluir tal conceito em sua legislação. Essa Declaração deu origem à Lei Modelo Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Morte Violenta de Mulheres por Razões de Gênero - Femicídio.

- **Lei Modelo Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Morte Violenta de Mulheres por Razões de Gênero - Femicídio, de 2018**, que define o conceito de femicídio, convida os Estados a incluir esse conceito em sua legislação e traz disposições específicas para o cumprimento da devida diligência dos Estados e maior eficácia à prevenção, investigação do femicídio, acesso à justiça por parte das vítimas sobreviventes e familiares, assim como reparação dos danos. Dando continuidade à Declaração sobre o Femicídio, essa Lei Modelo busca oferecer uma visão integrada sobre o femicídio e ser utilizada como ferramenta para que os Estados Partes da OEA possam promover legislação de acordo com os direitos estabelecidos na Convenção de Belém do Pará.
- **Lei Modelo Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher na Vida Política, de 2017**, que define o conceito de violência política e afirma a necessidade de avançar na legislação que pune a violência contra a mulher perpetrada na esfera pública, em especial nos espaços políticos. Em aplicação da Convenção de Belém do Pará, esta Lei Modelo incorpora o padrão de devida diligência como princípio norteador da norma, visando proteger a mulher da violência que é exercida na vida política. De forma genérica, determina que as mulheres vítimas de violência terão direito a todas as garantias previstas na legislação nacional sobre violência contra a mulher, entre as quais o reforço à proteção judicial. Estabelece também que o processo de resolução de atos de violência deve ser rápido e que os direitos das mulheres candidatas devem ser especialmente protegidos durante o período de campanha legal, além de proibir expressamente o uso da conciliação para a resolução de crimes de violência.
- **Declaração sobre Violência contra Mulheres, Meninas e Adolescentes e seus Direitos Sexuais e Reprodutivos, de 2014**, que chama a atenção para a interrelação entre a violência contra mulheres, meninas e adolescentes e seus direitos sexuais e reprodutivos, incluído o aborto. Ela recomenda aos Estados Partes adotarem disposições que penalizem a violência obstétrica; legalizem a interrupção da gravidez por motivos terapêuticos e o acesso das mulheres a esses procedimentos; legalizem a interrupção da gravidez causada por estupro; criminalizem a esterilização forçada; regulamentem a inseminação artificial e punam quem a fizer sem o consentimento das mulheres; garantam a distribuição gratuita da anticoncepção de emergência nos serviços públicos de saúde, independentemente de classe social ou etnia; garantam tratamento profilático emergencial para HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis nos serviços públicos de saúde, especialmente em casos de violência sexual; e adotem protocolos assistenciais que determinem as etapas do tratamento e a forma de cuidar das usuárias. Além disso, reconhece que a violência sexual contra mulheres, meninas e adolescentes tem consequências desastrosas para elas e para a sociedade como um todo, pois afeta sua saúde física e reprodutiva, aumenta o risco de morbimortalidade materno-infantil e de transmissão do HIV, gera gravidezes de alto risco e problemas relacionados à gravidez, incluindo abortos inseguros, partos prematuros, sofrimento fetal e baixo peso ao nascer; produz consequências psicológicas tão graves quanto as físicas, como falta de autonomia, medo, angústia, depressão, estresse pós-traumático, ansiedade e maior risco de suicídio; e gera sérias consequências sociais e econômicas, visto que corrói a segurança física nas esferas públicas, limita a voz política das mulheres, separa as crianças de suas famílias, causa perda de educação, leva à estigmatização das mulheres e acarreta custos a curto e longo prazo. Ao acolher a liberdade sexual e seu desenvolvimento como um direito legal protegido pelo direito internacional dos direitos humanos, a Declaração conclama os Estados a garantirem e protegerem esse direito; denuncia a existência de leis que perpetuam o exercício da violência



contra mulheres, meninas e adolescentes, e as revitimizam pela violação de seus direitos sexuais e reprodutivos, a exemplo das que mantêm restrições ao acesso ao aborto em condições seguras e proibições absolutas a seu respeito, ou das que negam o acesso a cuidados pós-aborto contrariando a proibição de tortura e maus-tratos. Ela também recomenda o fomento de investigações céleres e exaustivas, que considerem o contexto da violência, utilizem provas técnicas, proibam explicitamente provas baseadas na conduta da vítima e na desvalorização do seu depoimento com base na presumível Síndrome de Alienação Parental (SAP), e levem ao combate da impunidade dos agressores. Explicita, ainda, a proibição de mecanismos de conciliação ou compromisso entre as causas que isentem ou excluam a responsabilidade dos agressores, garantindo o compromisso de devida diligência dos Estados e evitando o uso de práticas discriminatórias e a reprodução de estereótipos de gênero.

- **Declaração de Pachuca, de 2014**, que chama a atenção tanto para o impacto fundamental da educação e da comunicação na prevenção da violência, que reclama atuação urgente e mais ampla dos Estados, quanto para a necessidade de fortalecer o foco na prevenção primária da violência contra meninas e mulheres, sem prejuízo das iniciativas existentes de punição, atenção e erradicação. Ao tempo que anuncia haver um desenvolvimento incipiente de modelos integrais e integrados de prevenção primária que permitam avançar para além de experiências pontuais, ela denuncia a existência de pouco conhecimento sistematizado sobre como realizar a prevenção da violência e o fato de considerar-se a prevenção um assunto “privado”, ignorando-se as diferentes manifestações da violência contra a mulher (tais como a violência psicológica, a econômica e a simbólica, o assédio sexual e o tráfico de mulheres, entre outras), bem como a inter-relação entre elas. De acordo com a Declaração de Pachuca, a Convenção de Belém do Pará tem se constituído – nas duas últimas décadas – em diretriz para uma nova geração de leis integrais, para o estabelecimento de normas jurídicas a nível nacional, regional e internacional; para a formulação de políticas públicas e planos nacionais, para a implementação de campanhas de informação e sensibilização, e para o desenvolvimento de cuidados especializados, serviços de apoio e acompanhamento, entre outras iniciativas e atividades.

### 4.3 As leis gerais sobre violência de gênero contra as mulheres

Observar o progresso ocorrido em países que contam com Leis Gerais sobre Violência de Gênero contra as Mulheres, em especial nos países latino-americanos (feito Venezuela, México, Colômbia, Bolívia, Equador, Argentina) e nos europeus (como a Espanha), fornece-nos subsídios para a elaboração de uma proposta legislativa brasileira que inclua a perspectiva da interseccionalidade de gênero, raça, etnia; os princípios norteadores voltados para a prevenção da violência, a atenção e a reparação às vítimas e seus familiares; a definição das formas de violência de gênero; e a responsabilização dos agressores.

Destacamos, a seguir, um pouco dessa experiência legislativa esperando, no futuro, poder avaliar com as organizações de mulheres desses países os esforços dos diferentes Estados Membros da OEA (e da Espanha) para a implementação desses marcos legais, que respondem às demandas locais dos movimentos de mulheres e a contextos sociais, políticos, econômicos e culturais específicos.

A seleção das leis foi feita com base em consulta aos documentos do MESECVI, entre eles os Informes de Países e Informes Hemisférios<sup>17</sup> e as Leis Modelo sobre feminicídio e sobre violência política<sup>18</sup>.

Recorreu-se, ainda, à compilação de leis sobre violência feita pelo Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe, disponível na página eletrônica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)<sup>19</sup>. Por último, realizou-se busca pela internet, o que importou no levantamento e na análise de um rol de leis bem maior do que as normas comentadas neste capítulo. Embora não exaustiva, a amplitude dessa pesquisa demonstra que há possibilidades de avanços em outros países latino-americanos e europeus no que concerne ao tema.

#### 4.3.1 Venezuela

A *Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (VENEZUELA, 2014), editada originalmente em 2007 e totalmente reformulada na década seguinte, assenta-se no princípio da transversalidade, abarcando as medidas de sensibilização, prevenção, segurança e proteção, para que na sua aplicação se levem em conta os direitos humanos, as necessidades e as exigências específicas de todas as mulheres vítimas de violência. Ela inclui um plano abrangente, coordenado pelo Instituto Nacional da Mulher, que envolve todas as entidades públicas, especialmente os ministérios com competência em matéria de educação, desporto, ensino superior, participação e desenvolvimento social, comunicação e informação.

A lei tem por finalidades assegurar a centralidade dos direitos humanos das vítimas e seus familiares; assegurar a aplicação de critérios probatórios livres de estereótipos e preconceitos de gênero; e fortalecer as políticas públicas para prevenir, enfrentar, punir e erradicar a violência contra a mulher. Nesse sentido, proíbe a exposição ou instrumentalização das mulheres vítimas de violência e de seus familiares a situações de incompreensão ou repetições desnecessárias que as submetam a um novo processo de vitimização e dispõe sobre os seguintes tipos de violência, além daqueles descritos na Convenção de Belém do Pará:

#### Violência obstétrica

Apropriação do corpo e dos processos reprodutivos da mulher pelo pessoal de saúde, que se expressa em tratamento desumanizador, em abuso da medicalização e patologização de processos naturais, trazendo perda de autonomia e da capacidade de decidir livremente sobre seu corpo e sexualidade, e impactando negativamente a qualidade de vida da mulher;

#### Esterilização forçada

Tratamento médico ou cirúrgico realizado na mulher ou nela intencionalmente provocado ou outro ato que resulte na sua esterilização ou privação dos seus direitos biológicos e

<sup>17</sup> Esses documentos podem ser consultados na página: <https://www.oas.org/es/mesecvi/biblioteca.asp>.

<sup>18</sup> As <https://www.oas.org/es/MESECVI/default.asp> e <https://oig.cepal.org/pt/laws/6> dão acesso ao conjuntos de leis que serão citadas doravante neste capítulo.

<sup>19</sup> O conjunto pesquisado abrange as leis sobre violência doméstica ou intrafamiliar, conhecidas como leis de primeira geração; as normas de regulamentação de proteção integral contra a violência de gênero contra a mulher (VGCM) e suas modificações mais recentes, considerando os treze países latino-americanos que legislaram sobre o tema até o momento; as leis que definem o crime de feminicídio em dezessete países da América Latina; os regulamentos sobre crimes sexuais e assédio moral no local de trabalho; as leis sobre assédio nas ruas e sobre a divulgação de imagens íntimas por meio eletrônico; assim como a lei contra o assédio e a violência política contra as mulheres do Estado Plurinacional da Bolívia e a lei que sanciona o assédio contra as mulheres na vida política no Peru, as únicas de caráter específico na região.

capacidade reprodutiva, sem que lhe sejam prestadas as devidas informações, sem o seu consentimento voluntário e informado e sem que ela tenha recebido justificção;

### Violência simbólica

Mensagens, valores, ícones, signos que transmitem e reproduzem relações de dominação, desigualdade e discriminação nas relações sociais que se estabelecem entre as pessoas e naturalizam a subordinação da mulher na sociedade.

A lei venezuelana também abarca normas processuais penais relacionadas às distintas fase de investigação, denúncia e julgamento dos casos de violência contra as mulheres e traz interessante inovação quanto à sua implementação, pois obriga os órgãos do sistema de justiça e demais órgãos e entidades do Estado a aplicarem a abordagem de gênero, a abordagem feminista, a abordagem de direitos humanos, a abordagem intercultural, a abordagem integral; o foco geracional; e a abordagem da interseccionalidade em tais casos.

#### 4.3.2 México

A *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (México, 2007)<sup>20</sup> estabelece para a sua observância e implementação a coordenação entre a Federação, os entes federativos, as demarcações territoriais da Cidade do México e os municípios, que devem adotar as medidas orçamentárias e administrativas necessárias e suficientes para prevenir, punir e erradicar a violência contra mulheres, adolescentes e meninas.

Ela alcança diversos tipos de violência para além da Convenção de – incluindo a violência institucional, a violência política, a violência midiática e a violência feminicida – e elege os seguintes princípios orientadores para a elaboração e execução das políticas públicas: a igualdade jurídica; a dignidade da mulher; a não discriminação e a liberdade das mulheres; a universalidade, interdependência, indivisibilidade e progressividade dos direitos humanos; a perspectiva de gênero; a devida diligência; a interseccionalidade; a interculturalidade e a abordagem diferenciada. Seu caráter educativo se evidencia no esforço de definir tais princípios, tais como:

### Perspectiva de gênero

Voltada para promover a igualdade de gênero por meio da equidade, avanço e bem-estar das mulheres, ela contribui para a construção de uma sociedade na qual mulheres e homens tenham igual valor, igualdade de direitos e oportunidades de acesso a recursos econômicos e representação política e social nas esferas de decisão;

### Empoderamento da mulher

Processo pelo qual as mulheres passam de qualquer situação de opressão, de desigualdade e discriminação para a inclusão, autodeterminação e autonomia, manifestado no exercício do poder democrático que emana do pleno gozo de seus direitos e liberdades;

### Misoginia

Identificada como comportamentos de ódio contra mulheres;

<sup>20</sup> Desde sua edição, em 1o de fevereiro de 2007, a lei geral mexicana já sofreu diversas modificações, sendo a mais profunda delas bastante recente: a reforma da lei data de 18 de outubro de 2022.

### Interseccionalidade

Considerada como ferramenta analítica para estudar, entender e responder às formas como o gênero se cruza com outras identidades, criando múltiplos eixos de diferenças que se cruzam em contextos históricos específicos e que contribuem para experiências específicas de opressão e privilégio;

### Interculturalidade:

O reconhecimento e o respeito pelas diferenças culturais existentes, sem a ideia de superioridade ou inferioridade e com a inclusão das particularidades das mulheres indígenas e afrodescendentes;

### Abordagem diferenciada:

Para tornar visíveis as diferentes situações de vulnerabilidade de mulheres, adolescentes e meninas, seja por gênero, idade, etnia ou deficiência, assim como as violações específicas de seus direitos humanos por pertencerem a grupos sociais ou culturais específicos;

### Devida diligência:

A obrigação dos servidores públicos de prevenir, enfrentar, investigar e punir a violência contra a mulher de forma competente, independente, imparcial, exaustiva e garantindo a participação individual e coletiva das mulheres.

O monitoramento da lei mexicana é realizado por um Sistema Nacional e por uma Comissão Especial com o objetivo de verificar e promover a existência dos elementos e estruturas institucionais e regulamentares de prevenção, atenção, sanção e erradicação da violência nos entes federativos.

#### 4.3.3 Colômbia

A *Ley 1.257* – editada em 2008 e bastante modificada ao longo dos anos, sobretudo em 2021 – contém normas de sensibilização, prevenção e sanção de formas de violência e discriminação contra a mulher. Ela se rege pelos princípios da igualdade real e efetiva; da responsabilidade do Estado de formular, implementar e avaliar políticas públicas para garantir o acesso das mulheres aos serviços e o real cumprimento de seus direitos; de que os *Direitos humanos das mulheres são Direitos Humanos*; e da corresponsabilidade da sociedade e da família no respeito aos direitos e do Estado na prevenção, investigação e punição de todas as formas de violência contra a mulher. Prescreve que o atendimento às mulheres vítimas de violência inclui informação, prevenção, orientação, proteção, punição, reparação e estabilização.

Além disso, declara que todas as mulheres – independentemente de suas circunstâncias pessoais, sociais ou econômicas, como idade, etnia, orientação sexual, origem rural ou urbana, religião, entre outras – terão seus direitos garantidos por meio do estabelecimento de normas mínimas em todo o território nacional. Também imputa ao Estado o dever de garantir atenção diferenciada às necessidades e circunstâncias específicas dos grupos de mulheres especialmente vulneráveis ou em situação de risco, a fim de assegurar seu acesso efetivo aos direitos. A lei ainda assegura um conjunto de direitos às mulheres em situação de violência, entre os quais se destacam: o de receber atenção integral por meio de serviços com cobertura suficiente, acessíveis e de qualidade; o de dar seu consentimento para exames médico-legais em casos de violência sexual

e o de escolher o sexo do médico para realizá-los, dentro das possibilidades oferecidas pelo serviço.

As entidades promotoras e prestadoras de serviços de saúde devem promover a existência de médicos de ambos os sexos para atendimento às vítimas de violência. As mulheres devem receber informações claras, completas, verdadeiras e oportunas em relação à saúde sexual e reprodutiva; ser tratadas com sigilo de identidade quando receberem assistência médica, jurídica ou social referente a seus dados pessoais, de seus descendentes ou de qualquer outra pessoa que esteja sob sua guarda ou custódia; receber assistência médica, psicológica, psiquiátrica e forense especializada e integral, nos termos e condições estabelecidos no ordenamento jurídico, para elas e seus filhos e filhas; ter acesso a mecanismos de proteção e cuidado para elas, seus filhos e filhas; e decidir voluntariamente se podem ser confrontadas com o agressor em algum dos espaços de atendimento e em procedimentos administrativos, judiciais ou de outro tipo.

No que se refere à prevenção e conscientização, a lei prevê que todas as autoridades encarregadas de formular e implementar políticas públicas devem reconhecer as diferenças e desigualdades sociais e biológicas nas relações entre as pessoas de acordo com sexo, idade, etnia e papel que desempenham na família e no grupo social.

Respondem pela implementação dessa lei o Governo Nacional, a Secretaria das Mulheres e os Ministérios das Comunicações, da Educação, da Proteção Social e da Saúde, cabendo ao último promover o respeito às decisões das mulheres sobre o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos.

#### 4.3.4 Bolívia

A *Ley 348 Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia*, de 2013, talvez a mais completa, é regida por um conjunto de princípios, entre eles:

- o bem-viver, que é a condição e o desenvolvimento de uma vida material, espiritual e física integral, em harmonia consigo mesmo, com a família, com o meio social e com a natureza;
- a igualdade real e efetiva entre mulheres e homens;
- a inclusão, que deve levar em conta a cultura e origem das mulheres para salvaguardar os seus direitos, assegurar o seu respeito e garantir a disponibilização de meios eficazes e oportunos para a sua proteção;
- o tratamento digno, com prioridade, preferencialidade e com respeito e cordialidade;
- a igualdade de oportunidades para as mulheres, independentemente de sua situação pessoal, social ou econômica, idade, estado civil, pertencimento a um povo indígena camponês originário;
- a orientação sexual, origem rural ou urbana, crença ou religião, opinião política ou qualquer outra para acesso à proteção e às ações previstas na lei;
- a Equidade de gênero, a fim de eliminar as brechas de desigualdade para o pleno exercício das liberdades e direitos de mulheres e homens;
- a cultura de paz, para que mulheres e homens rejeitem a violência contra as mulheres e resolvam os conflitos por meio do diálogo e do respeito entre as pessoas;
- a informalidade em todos os níveis da administração pública, visando prevenir, atender, detectar, processar e punir qualquer forma de violência contra a mulher.

Além dos tipos de violência previstos na Convenção de Belém do Pará e nas leis da Venezuela, do México e da Colômbia, a Lei Geral da Bolívia amplia o entendimento das seguintes formas de violência:

#### Violência simbólica

Também designada como violência encoberta, está presente em mensagens, valores, símbolos, ícones, signos e imposições sociais, econômicas, políticas, culturais e religiosas que transmitem, reproduzem e consolidam relações de dominação, exclusão, desigualdade e discriminação;

#### Violência contra a dignidade, a honra e o nome

Entendida como qualquer expressão verbal ou escrita de ofensa, insulto, difamação, calúnia, ameaça ou outra manifestação tendenciosa ou pública que desacredite e desqualifique a reputação da mulher;

#### Violência contra os direitos reprodutivos e nos serviços de saúde

Descrita como uma ação discriminatória, humilhante e desumanizadora que omite, nega ou restringe o acesso a atendimento efetivo e imediato e a informação oportuna por parte dos profissionais de saúde, colocando em risco a vida e a saúde das mulheres;

#### Violência no local de trabalho no sistema Plurinacional de educação

Como qualquer ato de agressão física, psicológica ou sexual cometido contra a mulher no sistema regular, alternativo, especial ou superior de ensino.

Importa ressaltar que a Lei Integral da Bolívia dá grande destaque à prevenção da violência, incluindo em seu texto a:

- prevenção estrutural, incluindo todas as medidas integrais destinadas a modificar atitudes, práticas, reações, ações e omissões que tenham como efeito e consequência a violência contra a mulher mediante sensibilização e educação na família, na escola e em outros níveis acadêmicos, no trabalho, nos centros de saúde, nas comunidades indígenas camponesas e afro-bolivianas, nas organizações políticas e sindicais, nas organizações sociais e em qualquer outra esfera de interação social;
- prevenção individual, relativa às medidas destinadas a fortalecer e empoderar cada mulher e promover suas habilidades para identificar qualquer possível manifestação de violência ou agressão contra ela e enfrentá-la de forma assertiva, com a finalidade de antecipar sua expressão ou realização e prevenir sua ocorrência ou continuação;
- prevenção coletiva, com medidas destinadas a prevenir a violência e proteger as mulheres por meio de suas organizações, instituições ou qualquer comunidade a que pertençam por afinidade, como sindicatos, associações de bairro, comunidades e povos indígenas camponeses afro-bolivianos.

A lei boliviana prescreve, ainda, o envolvimento dos Ministérios da Justiça, do Trabalho, da Comunicação, da Educação e da Saúde, cabendo ao último gerar e disseminar informações permanentes e atualizadas sobre direitos sexuais e direitos reprodutivos, prevenção e tratamento de infecções sexualmente transmissíveis, HIV/AIDS, sangramento no primeiro trimestre de gravidez, gravidez não planejada e todas as formas de relações sexuais violentas.



#### 4.3.5 Equador

A *Ley Orgánica Integral para la Prevención e Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres*, de 2018, sem prejuízo do definido nos diplomas internacionais de direitos humanos, arrola cinco tipos de violência (física, psicológica, sexual, econômica ou patrimonial e simbólica) que podem ocorrer no âmbito intrafamiliar ou doméstico, educativo, laboral, institucional, político, gineco-obstétrico, cibernético, midiático, comunitário e no espaço público ou na rua.

Bastante didática, a lei equatoriana apresenta diversas definições, entre as quais se destacam:

- estereótipos de gênero: atributos e/ou papéis que, por construção histórica, cultural e social, são atribuídos ao gênero feminino ou masculino;
- esfera pública: espaço no qual se realizam as tarefas políticas, produtivas da sociedade e os serviços remunerados, vinculados à gestão do público;
- relações de poder: ações, omissões e práticas sociais, políticas, econômicas, culturais ou simbólicas que determinam a imposição da vontade de uma pessoa ou grupo sobre a de outro, baseada numa relação de dominação ou subordinação, que implica a distribuição assimétrica de poder e o acesso e controle sobre recursos materiais e imateriais entre homens e mulheres;
- violência gineco-obstétrica: ação ou omissão que impede o direito das mulheres à saúde, que se expresse em maus tratos, imposição de práticas culturais não consentidas ou violação do segredo profissional, abuso de medicação ou ações que considerem os processos naturais de gravidez, parto, e pós-parto como patologia, perda de autonomia e capacidade para decidir livremente sobre seus corpos e sexualidade, impactando negativamente a qualidade de vida e saúde sexual e reprodutiva de mulheres ao longo de sua vida, independentemente de sua orientação sexual e identidade de gênero. As mulheres grávidas podem sofrer violência durante o atendimento ginecológico ou obstétrico com práticas invasivas ou maus tratos físicos ou psicológicos;
- revitimização: novas agressões, intencionais ou não, sofridas pela vítima durante as diversas fases de atenção e proteção, bem como durante o processo judicial ou extrajudicial, tais como: desqualificação, demora injustificada nos processos, desproteção, culpabilização, negação e/ou falta injustificada de atenção efetiva, entre outras respostas tardias, inadequadas ou inexistentes, por parte dos órgãos estatais competentes.

A norma ainda define masculinidades como a construção sociocultural de papéis e valores associados ao comportamento dos homens, os quais devem ser exercidos sem machismo ou supremacia ou violência contra as mulheres.

A lei também cria um Cadastro Único de violência contra a mulher georreferenciado, que registrará os dados sobre sexo, idade, autoidentificação étnica, condição de gênero, nível educacional, situação migratória, estado civil da vítima e do agressor, tipo de violência, existência de denúncias anteriores, sentença e outros dados adicionais que atendam às normas internacionais de direitos humanos. Além disso, instituiu o Classificador de Orientação de Despesas, ferramenta tecnológica desenvolvida pelo órgão gestor das finanças públicas que visa vincular as atividades dos programas contidos nos orçamentos institucionais com os objetivos e metas estratégicos de planejamento global ou de determinadas políticas públicas (igualdade de gênero, deficiência, interculturalidade, mobilidade humana e geracional), para verificar em que medida esses componentes estão

sendo incorporados ao orçamento das instituições públicas e facilitar o acompanhamento da execução orçamentária de cada entidade.

#### 4.3.6 Argentina

A *Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Ley 26.485*, de 2009), com as alterações posteriores, alcança todos os tipos de violência já referidos, mas dedica especial atenção à violência econômica ou patrimonial da mulher perpetrada por meio de: a) perturbação da posse, detenção ou propriedade dos seus bens; b) perda, furto, destruição, retenção ou desvio indevido de objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos patrimoniais; e c) limitação dos recursos econômicos destinados à satisfação das suas necessidades ou privação dos meios indispensáveis a uma vida digna. Ainda inclui como violência econômica a limitação ou controle dos rendimentos da mulher, bem como o ganho de salário inferior para a mesma função, no mesmo local de trabalho. Ademais, nos casos em que as mulheres vítimas de violência vivam com filhas e filhos menores de idade, determina que as necessidades destes sejam também consideradas entre os meios indispensáveis para que as mulheres tenham uma vida digna.

A lei integral argentina atribui ao Conselho Nacional da Mulher a incumbência de desenhar políticas públicas para a implementação de suas disposições e é fortalecida por diversos outros diplomas normativos. Assim, no campo da prevenção, a Lei 27.499, de 2019, conhecida como “Lei Micaela”, torna obrigatória a capacitação sobre o tema gênero e violência contra a mulher para todas as pessoas que exercem funções públicas em todos os níveis e hierarquias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A Lei 27.234, de 2015, por seu turno, prevê a realização – em todos os estabelecimentos educativos do país, públicos ou privados, de nível primário, secundário e de terceiro grau – da jornada “Educar em Igualdade: Prevenção e Erradicação da Violência de Gênero”, com o objetivo de que os alunos/as e docentes desenvolvam e se comprometam com atitudes saberes, valores e práticas voltadas a prevenir e erradicar a violência de gênero. Mencione-se, por último, o Decreto 871, de 2018, que cria o Regime de Reparação Econômica destinado às crianças e adolescentes cujo pai tenha sido processado ou condenado como autor, coautor, instigador ou cúmplice de homicídio da mãe de seus filhos.

#### 4.3.7 Espanha

A *Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*<sup>21</sup> declara que as mulheres vítimas de violência de gênero têm direito ao atendimento integral, à informação sobre a intervenção sendo-lhes garantido o direito à: a) informação verbal e escrita, acessível e adaptada às circunstâncias da destinatária, relativa à intervenção concebida e os serviços e recursos disponíveis; b) participação na escolha do recurso ou serviço mais adequado às suas necessidades e demandas; e c) confidencialidade e privacidade por parte dos profissionais que efetuam tal intervenção, para sua própria segurança e no cumprimento das normas de proteção de dados. Reconhece-lhes, ainda, o direito à promoção da autonomia pessoal e de acesso à habitação, além de prever medidas de promoção de colocação profissional e auxílio financeiro.

As medidas de prevenção inscritas na lei integral espanhola visam detectar situações de risco em que se encontrem as vítimas ou potenciais vítimas de violência de

<sup>21</sup> Note-se que o ordenamento jurídico espanhol sobre a matéria foi posteriormente complementado pela *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*.

gênero e evitar que lhes sejam causados danos reais. A lei incentiva a adoção de medidas de detecção e prevenção no local de trabalho e prevê medidas preventivas nas áreas de educação, serviço social e serviços de saúde, com especial atenção à formação do pessoal alocado nesses serviços. As medidas de proteção, por sua vez, englobam ações de assistência e proteção integral às vítimas de violência de gênero e seus dependentes.

Vale dizer que a lei integral na Espanha garante a realização de trabalhos periódicos de pesquisa a fim de avaliar objetivamente a eficácia das medidas adotadas para a prevenção e erradicação da violência de gênero e as medidas necessárias ao seu tratamento. Além disso, o Instituto da Mulher realizará um relatório anual sobre violência contra as mulheres.

Importante destacar que, em 2022, o Parlamento espanhol aprovou lei que acaba com a diferença entre abuso e agressão sexual e que reconhece haver violação quando não há consentimento da vítima. Desse modo, a ausência de consentimento livremente manifesto passa a ser o que define uma agressão sexual.

#### 4.4 Pontos inovadores

Todas as leis selecionadas no tópico anterior se caracterizam por serem extensas na medida em que apresentam definições e tipologias de violência de gênero contra as mulheres, conceitos e princípios orientadores para a sua aplicação. Os diplomas legais dos países latino-americanos, em especial o da Bolívia, apresentam a perspectiva da interseccionalidade de gênero e etnia, mas pouco destaque oferecem para a situação de mulheres afrodescendentes, grupo relativamente minoritário em seus territórios. Muitas dessas leis ressaltam a situação da violência contra as pessoas LGBTTTQI+.

Essas leis inovam ao dar visibilidade às diversas outras formas de violência, ampliando o escopo trazido pela Convenção de Belém do Pará. Todas elas indicam os órgãos responsáveis pela implementação, põem em destaque e detalham as medidas de prevenção, atenção às mulheres e familiares e de responsabilização dos agressores, além de obrigarem o poder público a destinar recursos orçamentários para políticas públicas e indicarem a necessidade de pesquisas quali e quantitativas sobre violência contra as mulheres, bem como a organização de cadastro geral dos casos e processos contínuos de monitoramento pelo órgão do Estado responsável por sua implementação.

Muitas dessas leis incluem procedimentos processuais criminais e administrativos, caso da Lei do Equador, que prevê a competência do juiz para fixar, na revisão de medida administrativa de proteção contra a violência doméstica, a correspondente pensão alimentícia tendo em conta as necessidades de subsistência das pessoas lesadas pela agressão. Também a Lei do México prevê, em caso de violência doméstica, o estabelecimento do divórcio, da perda da autoridade do pai e restrição para o regime de visitas, bem como impedimento para a guarda e custódia de meninas e meninos quando a perda da autoridade parental for devida a violência familiar e/ou quebra de obrigações alimentares ou parentais.

Cabe notar, ainda, que as leis gerais têm sido complementadas por leis ordinárias, a exemplo daquelas sobre violência política, feminicídio e proteção à comunidade LGBTTTQI+. Como pontos específicos dessas leis gerais, destacamos:

- ênfase na prevenção, atenção e reparação;
- exposição de motivos incorporando os documentos interamericanos e internacionais de direitos humanos;
- definição dos princípios do bem viver, da dignidade, do empoderamento das mulheres, da equidade de gênero, da interculturalidade, da devida diligência e do direito à promoção da autonomia pessoal;
- ampliação de direitos, incluindo acesso à justiça, acesso à habitação, reparação e medidas de promoção e de colocação profissional e auxílio financeiro;
- reconhecimento da diversidade de gênero e uso da expressão orientação sexual;
- perspectiva da interseccionalidade de gênero, raça, etnia e outras condições das mulheres em situação de violência;
- perspectiva da integralidade;
- perspectiva de rede institucional incluindo diversos ministérios como o da Justiça, da Educação e da Saúde;
- ampliação dos tipos de violência referidos e definição para violência obstétrica, gineco-obstétrica, simbólica, midiática, institucional e laboral; esterilização forçada; violência contra os direitos reprodutivos; violência nos serviços de saúde; violência no sistema de ensino; e violência econômica ou patrimonial contra a mulher;
- atendimento especial em crimes de violência sexual e de violência obstétrica;
- ampliação e detalhamento da política de atenção/cuidados;
- utilização dos termos direitos sexuais e reprodutivos;
- proteção aos familiares;
- indicação de entes responsáveis pela implementação e pelo monitoramento da lei;
- ênfase na formação de agentes;
- dotação de recursos orçamentários e criação de ferramenta tecnológica (Classificador de Orientação de Despesas) para vincular as atividades e orçamentos de programas institucionais com os componentes das políticas de igualdade;
- previsão de coleta de dados estatísticos e definição do responsável.

#### 4.5 Breves conclusões e recomendações

O levantamento dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos serve como princípio orientador para a elaboração da lei geral brasileira. Igualmente, as leis relacionadas neste capítulo têm o sentido de fornecer exemplos e subsídios para esse trabalho, observando-se, no entanto, que elas respondem à realidade das mulheres que vivem em outros países. Assim, uma proposta de lei geral precisa responder aos contextos sociais, políticos, econômicos e culturais com base na vivência concreta das mulheres nas suas diversidades. Com tal perspectiva, o Consórcio Lei



Maria da Penha tem buscado – por meio de Mesas de Diálogos<sup>22</sup> – a interlocução com movimentos e organizações feministas para uma construção coletiva que expresse a confluência de distintas percepções sobre violência de gênero contra as mulheres.

No relatório da I Mesa de Diálogos, aparecem questões como a necessidade de: inserir o debate sobre gênero na educação; priorizar ações de prevenção; explicitar o recorte étnico-racial nas análises e pesquisas; explicitar os corpos de transexuais, travestis, mulheres negras, indígenas, mulheres com deficiência e outras mulheridades; recuperar o termo “gênero” nas formulações oficiais dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo; incluir proposta de modelo integral de acesso à justiça; fortalecer a visão integral e articulada do fenômeno das violências.

Por sua vez, os levantamentos das proposições legislativas e das decisões do STJ e do STF sobre violência de gênero contra as mulheres realizados pelo Consórcio Lei Maria da Penha trazem questões que precisam ser debatidas em novas Mesas de Diálogos.

É importante destacar que as Marchas das Mulheres Negras, as das Mulheres Indígenas e as mulheres rurais (Margaridas) têm reivindicado, no campo da prevenção e atenção às mulheres em situação de violência, o amplo acesso à justiça, sem discriminações, incluindo medidas específicas de controle da ação do Estado como agente perpetrador de inúmeras formas de violência de gênero, considerando a intersecção de raça, etnia e classe. De modo semelhante, outros segmentos de mulheres reivindicam ações que garantam o direito à segurança de mulheres lésbicas e trans, mulheres com deficiência, mulheres no sistema carcerário, entre outras. Nesse sentido, importante será fazer leitura e debates apurados, por exemplo, das cartas produzidas nas Marchas já mencionadas; da Agenda 2030 das Mulheres da Amazônia voltada para a ampliação dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência e a realização de campanhas educativas; e da legislação correlata (Estatuto das Pessoas com Deficiência, Estatuto do Idoso, Estatuto da Igualdade Racial, Estatuto da Criança e do Adolescente e as leis relativas aos povos indígenas), para melhor aperfeiçoar a perspectiva de gênero na construção da lei geral brasileira.

Todo esse acervo dos movimentos de mulheres na sua diversidade traz para o debate inúmeras outras questões e reivindicações que precisarão ser consideradas e integradas na lei geral nacional. Essa é, portanto, uma proposta coletiva em construção.

<sup>22</sup> A respeito das Mesas de Diálogos, ver o Capítulo 2 desta obra, denominado *A proposta de lei geral e a percepção das organizações feministas*.

## REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Ley de Protección Integral a las Mujeres** (Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales. 11/03/2009. Publicada en el Boletín Oficial del 14. abr. 2009. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155/actualizacion>. Acesso: 14 abr. 2023.

ARGENTINA. **Ley 27.499 – Ley Micaela** (Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres). 19 dec. 2018. Publicada en el Boletín Oficial del 10. ene. 2019. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27499-318666>. Acesso: 14 abr. 2023.

ARGENTINA. **Ley 27.234** (Educar en igualdad: prevención y erradicación de la violencia e género. 26 nov. 2015. Publicada en el Boletín Nacional del 04 ene. 2016. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27234-257439>. Acesso: 14 abr. 2023.

ARGENTINA. **Decreto 871** (Regimen de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes. 28 sep. 2018. Publicado en el Boletín Nacional del 01 oct. 2018. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-871-2018-314792>. Acesso: 14 abr. 2023.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 13-38.

BARSTED, Leila Linhares. O progresso das mulheres no enfrentamento da violência. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (orgs.). **O progresso das mulheres no Brasil**: 2003-2010. Rio de Janeiro: CEPIA; ONU Mulheres, 2011, p. 346-382.

BRASIL. **Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm). Acesso em: 8 abr. 2023.

BRASIL. **Lei no 13.104, de 9 de março de 2015 (Lei do Femicídio)**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm). Acesso em: 8 abr. 2023.

BUNCH, Charlotte. Hacia una Re-Visión de los Derechos Humanos. In: BUNSTER, Ximena; RODRIGUEZ, Regina (orgs.). **La mujer ausente**: derechos humanos en el mundo. Chile: Isis Internacional, 1999.

CALAZANS, Myllena; CORTÊS, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 39-64.

CAMPOS, Carmen Hein de. Razão e sensibilidade: teoria feminista do Direito e a Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 1-12.

CARNEIRO, Sueli. Enegrecer o feminismo: a situação da mulher negra na América Latina a partir de uma perspectiva de gênero. In: ASHOKA EMPREENDEDORES SOCIAIS; TAKANO CIDADANIA (orgs.). **Racismos contemporâneos**. Coleção Valores e Atitudes. Rio de Janeiro, Takano, 2003, p. 49-58.

CEPAL. Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e do Caribe. **Leis de violência**. Disponível em: <https://oig.cepal.org/pt/leis/leis-de-violencia>. Acesso em: 18 set. 2022.

COLOMBIA. **Ley no 1.257** (Normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres). 04 dec. 2008. Disponível em: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=34054](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=34054). Acesso em: 23 sep. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Caso 12.051: Maria da Penha Maia Fernandes Vs. Brasil** (reparação e custas). Sentença de 4 de abril de 2001. São José da Costa Rica. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). **Caso 12.263: Márcia Barbosa de Souza e familiares Vs. Brasil** (exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Sentença de 7 de setembro de 2021. São José da Costa Rica. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/corte/2019/3.%20br%2012.263%20barbosa.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CRENSHAW, Kimberlé W. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, ano 10, vol. 1, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

ECUADOR. **Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**. 23 ene. 2018. Publicada en el Boletín Diario de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador en el 5 feb. del 2018 (Registro oficial). Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018\\_ecu\\_leyintegralprevencionerradicacionviolenciagenero.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2018_ecu_leyintegralprevencionerradicacionviolenciagenero.pdf). Acesso em: 18 out. 2022.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. **Ley No. 348** (Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia). 09 mar. 2013. Publicada en la Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, en el 9 mar. 2013. Disponível em: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/348>. Acesso em: 15 sep. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Visíveis e invisíveis**: a violência contra as mulheres no Brasil. FBSP, 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/03/visiveleinvisivel-2023-relatorio.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2023.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género**. 23 dec. 2004. Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 29 dec. 2004. Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2004\\_esp\\_ley1-2004.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2004_esp_ley1-2004.pdf). Acesso em: 20 out. 2022.

GOBIERNO DE ESPAÑA. **Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva entre mujeres e hombres**. 22 mar. 2007. Publicada en el Boletín Oficial del Estado del 23 mar. 2007. Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007\\_esp\\_ley3-2007.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2007_esp_ley3-2007.pdf). Acesso em: 20 out. 2022.

HERMAN, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares. O Judiciário e a Violência contra as Mulheres: A ordem legal e a (des)ordem familiar. In: SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.). **Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito**: textos produzidos entre os anos 1980 e 2000. Volume 1. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020, p. 58-161.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Atlas da Violência 2021**. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2021/08/31/atlas-da-violencia-2021-assassinatos-de-indigenas-aumentam-22-em-dez-anos>. Acesso em: 25 mar. 2023.

LAVIGNE, Rosane. O ativismo dos juízes integrantes do Fórum Nacional de Juizados Especiais no processo de elaboração da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha**: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 65-92.

MÉXICO. **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**. 01 feb. 2007. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de feb. 2007. Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2020\\_lgdadlmauvldv\\_mex.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2020_lgdadlmauvldv_mex.pdf). Acesso em: 21 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. 18 dez. 1979. Disponível em: [https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao\\_cedaw1.pdf](https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw1.pdf). Acesso em: 18 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral. **Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4316.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4316.htm). Acesso em: 18 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Comitê Cedaw). **Alyne da Silva Pimentel Teixeira Vs. Brasil** (mérito e reparação). Decisão de 25 de julho de 2011. Comunicação no 17/2008, CEDAW/C/49/D/17/2008. Disponível em: <https://www2.ohchr.org/english/law/docs/cedaw-c-49-d-17-2008.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **Recomendação Geral no 19** sobre a violência contra as mulheres. Genebra, décima primeira sessão, 1992. Doc. CEDAW/A/47/38. Disponível em: [https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec\\_geral\\_19\\_violencia\\_contra\\_as\\_mulheres.pdf](https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_19_violencia_contra_as_mulheres.pdf). Acesso em: 20 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Organização das Nações Unidas. Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **Recomendação Geral no 33** sobre o acesso das mulheres à justiça. Genebra, sexagésima primeira sessão, 2015. Doc. CEDAW/C/GC/33. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **Recomendação Geral no 35** sobre a violência de gênero contra as mulheres. Genebra, sexagésima sétima sessão, 2017. Doc. CEDAW/C/GC/33. Disponível em: <https://www2.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/31/Caderno%20ONU02122020.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **Recomendação Geral no 38** sobre o tráfico de mulheres e meninas no contexto de migração global. Genebra, septagésima sétima sessão, 2020. Doc. CEDAW/C/GC/38. Disponível em: <file:///Users/cleidedeoliveira/Downloads/N2032445.pdf>. Acesso em: 21 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. **Recomendação Geral no 39** sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas. Genebra, octagésima terceira sessão, 2022. Doc. CEDAW/C/GC/39. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2023/04/2-pager-CEDAW-GR-39.pdf>. Acesso em: 22 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). **Declaración sobre el Femicidio**, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC 1/08, 15 de agosto de 2008. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionFemicidio-ES.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). **Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar la Muerte Violenta de Mujeres y Niñas (Femicidio/Feminicidio)**, OEA/Ser.L/II.6.21, MESECVI/CEVI/doc.240/18, 5 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloFemicidio-ES.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). **Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política**, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/doc.235/16, mar. 2017. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). **Declaración sobre la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes y sus Derechos Sexuales y Reproductivos**, OEA/Ser.L/II.7.10, MESECVI/CEVI/DEC.4/14, sept. 2014. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/DeclaracionDerechos-ES.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). **Declaración de Pachuca: fortalecer los esfuerzos de prevención de la violencia contra las mujeres**, OEA/Ser.L/II.5.32, CIM/CD/doc16.14 rev3, 27 mayo 2014. Disponível em: <https://www.oas.org/es/mesecvi/docs/declaracionpachuca-es.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher** (Convenção de Belém do Pará). 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 18 dez. 2022.

PIMENTEL, Silvia; PEREIRA; Beatriz; MELO, Mônica. **Estupro: perspectiva de gênero, interseccionalidade e interdisciplinariedade**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2018.

RODRIGUES, Almira e CORTÊS, Iáris (orgs.). **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-Constituinte**. Brasília: Letras Livres, 2006.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) – Presidência da República, 2011.

SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.). **Tecendo fios das críticas feministas ao Direito: novos olhares, novas questões** – v. 2. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

VENEZUELA. **Ley Orgánica del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia**. Gaceta Oficial No. 40.548, del 25 de noviembre de 2014. Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2014\\_ven\\_femicidio\\_ley\\_organica\\_sobre\\_derecho\\_de\\_mujeres\\_a\\_una\\_vida\\_libre\\_de\\_violencia\\_25\\_11\\_14-1.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2014_ven_femicidio_ley_organica_sobre_derecho_de_mujeres_a_una_vida_libre_de_violencia_25_11_14-1.pdf). Acesso em: 16 out. 2022.

## 5 O ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES

### Myllena Calasans de Matos<sup>23</sup>

As conquistas das mulheres são conquistas diárias... Nada do que temos nos foi presenteado. Nosso caminho, percorrido até hoje, é de luta pela conquista e implementação de direitos e de luta pela sua defesa, em um movimento simultâneo de resistências e avanços.

Jacqueline Pitanguy

#### 5.1 A necessidade de mapear o ordenamento jurídico nacional

Nas últimas décadas, tivemos avanços legislativos importantes no campo do enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres, promovidos pela atuação dos movimentos feministas em sua diversidade. Fortalecidos pelo conteúdo legal da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos das mulheres já ratificados pelo Brasil, seja no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), seja na esfera da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esses avanços legislativos, no entanto, ainda carecem de implementação por meio de políticas públicas capazes de garantir a efetivação dos direitos reconhecidos em lei. As denúncias das mulheres em situação de violência e dos movimentos e organizações de mulheres apontam o quanto o acesso à justiça e às políticas públicas ainda é limitado e permeado por preconceitos e discriminações (BARSTED, 2011).

O presente capítulo tem por foco apresentar o levantamento das normas sobre violência de gênero existentes no Brasil após a aprovação da Constituição Federal de 1988. Tal monitoramento se impõe pela pluralidade de leis sobre o tema aprovadas desde então, arcabouço que oferece ao Consórcio Lei Maria da Penha subsídios consistentes para a construção coletiva de uma lei geral de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres no País.

<sup>23</sup> Advogada feminista, co-coordenadora do Cladem-Brasil, integrante do Consórcio Lei Maria da Penha, e do Grupo de Pesquisa Direito, Gênero e Famílias da UNB. Participou do processo de criação e aprovação do PL no 4.599/2004, transformado na Lei Maria da Penha.



## 5.2 A pauta feminista pelo fim da violência contra as mulheres desde a Constituinte

O período da Constituinte de 1987-1988 foi marcado por intensa incidência política das organizações de mulheres, em articulação com o Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), recém-criado à época, e com a Bancada Feminina que então tomava corpo. Conformou-se, assim, o chamado *Lobby* do Batom, cujo trabalho resultou na aprovação de cerca de 80% (oitenta por cento) das demandas reivindicadas pelas mulheres na *Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes* (PANDJIARJIAN, 2006; MATOS, 2010). Ainda, segundo Matos (2010):

As feministas apresentaram suas propostas para o Estado brasileiro avançar na elaboração de leis e políticas visando o enfrentamento da violência contra as mulheres. A Nova Constituição reconheceu, pela primeira vez, a igualdade entre homens e mulheres no inciso I do artigo 5º: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”; o enfrentamento à violência contra as mulheres, antecipando-se à Convenção de Belém do Pará, ao incluir o § 8º no artigo 226: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”; além de garantir a aposentadoria diferenciada (cinco anos a menos que os homens para compensar a dupla jornada de trabalho), o planejamento familiar, a licença maternidade de 120 dias. Como parte das reivindicações específicas, as brasileiras demandavam que “A nova Constituição deverá inspirar diversas mudanças na legislação civil, estabelecendo: (...) A lei coibirá a violência na constância das relações familiares, bem como o abandono dos filhos menores”.

Especificamente sobre o tema violência, a Carta apresentava doze sugestões para pôr fim a violência contra as mulheres (MATA, 2018):

1. criminalização de quaisquer atos que envolvam agressões físicas, psicológicas ou sexuais à mulher, fora e dentro do lar;
2. consideração do crime sexual como “crime contra a pessoa” e não como “crime contra os costumes”, independentemente de sexo, orientação sexual, raça, idade, credo religioso, ocupação, condição física ou mental ou convicção política;
3. considerar como estupro qualquer ato ou relação sexual forçada, independente do relacionamento do agressor com a vítima, de ser essa última virgem ou não, ou do local em que ocorra;
4. a lei não dará tratamento nem preverá penalidade diferenciada aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor;
5. será eliminada da lei a expressão “mulher honesta”;
6. será garantida pelo Estado a assistência médica, jurídica, social e psicológica a todas as vítimas de violência;
7. será punido o explorador ou a exploradora sexual da mulher e todo aquele que a induzir à prostituição;
8. será retirado da lei o crime de adultério;

9. será responsabilidade do Estado a criação e manutenção de albergues para mulheres ameaçadas de morte, bem como o auxílio à sua subsistência e de seus filhos;

10. a comprovação de conjunção carnal em caso de estupro poderá se realizar mediante laudo emitido por qualquer médico da rede pública ou privada;

11. a mulher terá plena autonomia para registrar queixas, independentemente da autorização do marido;

12. criação de delegacia especializadas no atendimento à mulher em todos os municípios do país, mesmo naqueles nos quais não se disponha de uma delegada mulher.

Embora muitas dessas sugestões tratassem de matéria de legislação infraconstitucional, elas foram importantes para nortear a ação do movimento feminista e de mulheres e do Parlamento, especialmente das Bancadas Femininas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos anos seguintes.

Percorrer os 35 anos de leis aprovadas após a Constituição Federal de 1988 conduz a formulações oriundas da experiência de monitoramento da agenda das mulheres no Congresso Nacional, notadamente no que respeita às proposições legislativas visando ao aperfeiçoamento da Lei Maria da Penha, em contraposição aos lemas *Mexeu com a Lei Maria da Penha, mexeu com todas as mulheres!* e *A Lei precisa de recursos e não de mudanças*, ecoados pelas organizações feministas e de mulheres atuantes no processo de elaboração, aprovação e implementação da LMP (AMB, 2008, *apud* BRAZÃO e MATOS, 2021). Esse acervo constitui importante marco legal para as mulheres e para o processo democrático brasileiro (SEVERI, 2018 e 2023).

O monitoramento da agenda dos direitos das mulheres no Congresso Nacional realizado pelo CFEMEA, pelo Consórcio Lei Maria da Penha (2016) e pelo Portal Elas no Congresso (BELIN, 2022), bem como os estudos de Matos (2020) e Pasinato (2023) apontam para o predomínio de propostas legislativas que abordam o fenômeno da violência contra as mulheres com alterações pontuais e que priorizam mudanças no Código Penal, seja em razão de o Código apresentar, por mais de seis décadas, artigos discriminatórios e anacrônicos em relação às mulheres e seu papel na sociedade, seja pela compreensão de que os vieses criminalizante e punitivista são respostas eficazes para o enfrentamento à violência contra as mulheres.

Evidencia-se nesse período, também, o crescente quantitativo de proposições sobre o tema e voltadas ao “aperfeiçoamento” da Lei Maria da Penha. Balanço feito em 2010, passados mais de vinte anos de incidência pós-Constituinte, revelou a existência de 130 normas já editadas sobre os direitos das mulheres, 36 delas relativas ao eixo de enfrentamento à violência contra as mulheres, sem falar dos vinte projetos de lei sugerindo mudanças na LMP que tramitavam naquele momento. Nesse contexto, a reflexão era de que o tema estava suficientemente contemplado no marco legal, restando disciplinar questões como assédio moral, direitos das mulheres encarceradas, descriminalização do aborto, e de que o foco deveria recair sobre a implementação dessas leis, de forma a proporcionar mudanças efetivas nas vidas das mulheres que vivem em situação de violência (MATOS, 2010).

Poucos anos depois, além do desafio de completar e materializar as leis conquistadas, observa-se que a categoria “gênero” começa a ser preterida em prol de

outras como “condição de sexo feminino”, “sexo biológico feminino” e “sexo feminino” por conta da influência das posições conservadoras e da ofensiva internacional para adoção nas leis e políticas públicas de propostas para combater a chamada “ideologia de gênero”, via “escola sem partido”, o acesso ao aborto legal e a revogação da criminalização da prática de aborto. Esse movimento, além de exigir intenso monitoramento no Congresso e mobilização de rua nos anos seguintes, vem na contramão da acolhida da categoria “gênero” na segunda metade dos anos 90, no bojo dos resultados da Conferência de Viena (1993), da Conferência do Cairo (1994), da Conferência de Beijing (1995) e da Convenção de Belém do Pará<sup>24</sup>, que à época eram acionadas pelos parlamentares para fundamentar suas propostas e cobrar do Estado brasileiro a urgência de eliminação das discriminações e dos anacronismos na normativa interna em relação às mulheres (MATOS, BRITO e PASINATO, 2020).

Em 2013, o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Violência contra a Mulher (CPMIVCM) identifica mais de cinquenta proposições sobre Lei Maria da Penha e feminicídio. Em 2016, o Consórcio LMP mapeia cem projetos tramitando no Congresso Nacional apenas para modificar a LMP. Em 2020, já são cerca de 236 propostas de alteração, direta ou indiretamente, da LMP em tramitação, dez leis que modificam diretamente o texto da LMP e outras oito normas que se remetem a ela ou impactam sua implementação (MATOS, 2020).

Por sua vez, o estudo de Pasinato (2023) para subsidiar o Consórcio Lei Maria da Penha na formulação de uma proposta de lei geral de enfrentamento à violência baseada no gênero contra as mulheres exposto no Capítulo 6 desta obra – identifica 331 proposições legislativas sobre violência contra as mulheres, distribuídas por onze subtemas, concentrados em torno de nove tipos de violência.

O levantamento realizado pela Assessoria da Liderança do PT da Câmara dos Deputados (2022)<sup>25</sup>, por seu turno, informa que, de fevereiro de 2019 a julho de 2022, foram promulgadas 46 normas de proteção às mulheres. Desse total, 23 (50%) referem-se ao tema enfrentamento à violência contra as mulheres, podendo o percentual ser ainda maior se consideradas duas outras leis que possuem interface com o tema de enfrentamento à violência contra as mulheres: a Lei no 14.214, de 2021, que garante às mulheres presas o acesso gratuito a absorventes, e a Lei no 14.340, de 2022, que altera a Lei de Alienação Parental (Lei no 12.318, de 2010).

Ademais, em paralelo à produção legislativa do Congresso Nacional, muitos estados brasileiros têm legislado para garantir políticas de prevenção à violência e de atendimento às mulheres em situação de violência. De acordo com o Portal da União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (UNALE), os estados aprovaram 59 normas para proteção da vida das mulheres brasileiras<sup>26</sup> somente em 2022.

24 Trata-se, respectivamente, da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena em 1993; da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994; e da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, transcorrida em Pequim/Beijing em 1995.

25 Levantamento realizado pela Assessoria da Liderança do PT para fins de monitoramento das leis aprovadas sobre direitos das mulheres na 56ª Legislatura, tendo sido disponibilizado em arquivo word para a autora deste texto.

26 Ver: <https://unale.org.br/conheca-as-leis-de-combate-a-violencia-contra-as-mulheres-aprovadas-nos-estados>. Acesso em: 2 dez. 2023. Exemplos de iniciativas importantes são: i) a Lei nº 5.962, de 2022, do Estado do Mato Grosso do Sul, que estabelece princípios norteadores para o atendimento especializado aos órfãos do feminicídio e responsáveis legais, como a garantia de acesso aos programas de governo relativos aos direitos à educação, à assistência social, à saúde, à alimentação e à moradia, e a proteção integral e prioritária dos direitos das crianças e dos adolescentes, conforme determina o Estatuto da Criança e Adolescente; ii) a Lei nº 17.465, de 2021, do Estado do Ceará, que institui a prioridade de atendimento às mulheres vítimas de violência nas unidades de saúde da rede estadual pública e privada, com o objetivo de garantir assistência médico-hospitalar e minimizar os agravos resultantes da violência; e iii) a Lei nº 9.895, de 2022, do Estado do Rio de Janeiro, que cria o Programa Estadual de Enfrentamento ao Feminicídio e enfatiza a mudança cultural ao prever a capacitação dos servidores, por meio de parcerias institucionais, nas áreas

As normas locais têm o potencial de ampliar a proteção para as mulheres em situação de violência e a seus familiares, em particular no tocante às políticas públicas. Além disso, são os estados e os municípios, em muitos casos, os responsáveis pela complementação e implementação das leis federais. Segundo Boselli (2006, p. 99), as leis locais podem ampliar uma lei federal já existente ou trazer novas normas e práticas, que não contrariem a Constituição Federal, como também *ter um impacto mais significativo sobre a população, pois são criadas com base em problemas de uma comunidade que está mais próxima d@ parlamentar estadual e municipal*. Tudo isso, aponta também para a importância de conhecer mais profundamente, em estudo futuro, as legislações locais.

Compreender melhor o movimento, o cenário e o contexto de alta produção legislativa pelo Congresso Nacional em um dos principais temas da agenda de reivindicações das mulheres brasileiras tem sido um desafio, que se acentua sobremaneira diante da proposta do Consórcio Lei Maria de discutir e formular uma lei geral.

### 5.3 Metodologia de seleção e análise da normativa mapeada

A tarefa de propor uma lei geral de enfrentamento à violência baseada no gênero contra as mulheres, calcada em evidências, requer o mapeamento e a análise quantitativa e qualitativa das normas brasileiras sobre violência contra as mulheres aprovadas até o momento e das formas de violência que ainda carecem de regulação ou de mecanismos garantidores de proteção, assistência e reparação.

Nesse exercício, elencamos uma série de perguntas cujas respostas podem auxiliar a compreender o movimento, o cenário e o contexto de análise da produção legislativa (quantidade e qualidade) pelo Congresso Nacional:

- Quantas normas foram aprovadas após a Constituição de 1988?
- Quantas foram resultado da *advocacy* do movimento feminista e de mulheres?
- O quantitativo de leis na área de enfrentamento à violência contra as mulheres é realmente necessário?
- As leis aprovadas na última legislatura (2019-2023) reforçaram ou enfraqueceram o marco normativo de proteção aos direitos das mulheres?
- Confirma-se a mudança do emprego da categoria “gênero” para os termos “mulher”, “condição do sexo feminino”, “sexo biológico” distanciando-se das Convenções assinadas pelo Brasil, com destaque para a Convenção de Belém do Pará?
- Há o deslocamento da perspectiva de “a violência contra as mulheres é uma violação de direitos humanos”, que marca a concepção de violência contra as mulheres nos anos 90 e 2000, para a predominância de “violência contra as mulheres é crime”?
- Há o deslocamento da concepção e formulação de respostas multissetoriais para a concentração de respostas nas áreas de segurança pública e judicial?
- Há predominância de leis que aumentam a pena e criam novos crimes e tipos penais, priorizando como resposta a punição?

de segurança pública, saúde, educação, assistência social e cultural e a oferta de acompanhamento psicológico na rede pública de saúde às vítimas e dependentes, além de indicar a realização de ações nos lugares mais críticos e com os grupos mais vulneráveis, com base em dados estatísticos.

- As mulheres contempladas são ainda as mulheres brancas, dos centros urbanos e de classe média em esquecimento ao pleito das mulheres do campo e das florestas, indígenas, quilombolas, negras, transgêneros em suas cartas oriundas das várias marchas nacionais realizadas em Brasília desde o início dos anos 2000<sup>27</sup>?

Neste capítulo, afastou-se – de imediato – a pretensão de responder a várias dessas perguntas em razão da exiguidade do tempo disponibilizado para a execução do estudo, da reduzida força de trabalho para realizá-lo e da necessidade de consulta a múltiplas fontes de pesquisa para obter o preenchimento acurado das categorias selecionadas. Optou-se, neste primeiro momento, por fazer o levantamento das normas aprovadas sobre o tema e responder à pergunta: *Quantas normas foram aprovadas após a Constituição de 1988?*

Para fazer esse levantamento, recuperamos o mapeamento realizado por Matos (2010 e 2020), Barsted (2008, 2011 e 2023), Matos, Brito e Pasinato (2020) e Pasinato (2023). Consultamos, ainda, o monitoramento de leis aprovadas na 56ª Legislatura elaborado pela Assessoria da Liderança do PT da Câmara em 2022 e os sites do Ministério das Mulheres e do Planalto para também identificar normas aprovadas a partir de 2019. Fizemos, ademais, buscas no site da Câmara dos Deputados, pesquisando por assunto (“violência contra a mulher”) e pelo número e ano de cada lei, a fim de obter, entre outras, informações sobre a origem da norma e respectiva vigência<sup>28</sup>.

Criamos uma planilha em Excel e abrimos campos para o número da norma, a ementa, a legislatura em que o Congresso aprovou o texto e o ano de promulgação da norma, o número da proposição legislativa originária e respectiva autoria (nome, partido, estado, sexo/gênero), a legislação de referência (alterada ou regulada), se é específica ou não sobre violência baseada em gênero, o subtema abordado, o(s) tipo(s) de violência correspondente(s) e o grupo de mulheres protegido, além da relevância e do monitoramento ou da participação da sociedade civil durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional.

Com base nisso, identificamos cerca de 125 normas editadas desde o início do ano de 1989 até 31 de outubro de 2023, as quais tratam especificamente sobre violência de gênero ou contêm algum dispositivo sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres a ser acionado como fundamento na defesa das mulheres em situação de violência ou mesmo na formulação de políticas públicas estruturantes.

Após análise mais acurada, chegamos ao total de 117 diplomas normativos, sendo 102 leis, catorze decretos e uma norma técnica<sup>29</sup>. Separamos, então, as leis dos outros tipos de normas para gerar alguns dados preliminares concernentes à pergunta foco do presente estudo, observando, nesse momento, apenas os campos legislatura, ano de promulgação da norma, se é específica ou não sobre violência baseada no gênero contra as mulheres, subtema abordado, autoria da proposição e sexo/gênero do/a autor/a.

27 Trata-se da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras (2002), das várias edições da Marcha das Margaridas (2000, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019 e 2023), das três edições da Marcha das Mulheres Indígenas (2019, 2021 e 2023) e da Marcha Nacional das Mulheres Negras (2015).

28 Para montar a planilha, serviram de fonte de dados as páginas <https://www.gov.br/mulheres/pt-br> e <https://www4.planalto.gov.br/legislacao>, [camara.leg.br/legislacao](http://camara.leg.br/legislacao).

29 Ver, a propósito, a relação de normas sobre o enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres, que pode ser acessada pelo link: <https://www.consorcioleimariadapenha.org.br/2024/03/levantamento-lei-nacional-decretos-e-normas-tecnicas/>.

## 5.4 Achados iniciais

O conjunto das 102 leis é representativo da expansão do tema e do interesse diversificado de parlamentares, da sociedade civil e das demais instituições responsáveis pelo enfrentamento à violência contra as mulheres, podendo ter finalidade divergente das perspectivas feministas e de direitos humanos. Essas leis tratam de vários tipos de violência, mas se concentram em alguns e versam sobre assuntos que agrupamos em subtemas para melhor refletir a finalidade delas: acesso à justiça, assistência, atendimento policial, coibição, conceito, medidas protetivas, políticas públicas, prevenção, reparação, serviços, backlash e antidiscriminação de gênero ou raça.

Chama a atenção o fato de 29 delas (30% do total) terem como foco a Lei Maria da Penha, seja alterando diretamente o texto da norma (14 leis), seja mencionando ou regulando algum aspecto dela (as outras 15) nas áreas de segurança pública, política criminal, saúde, trabalho, previdência, moradia ou assistência social.

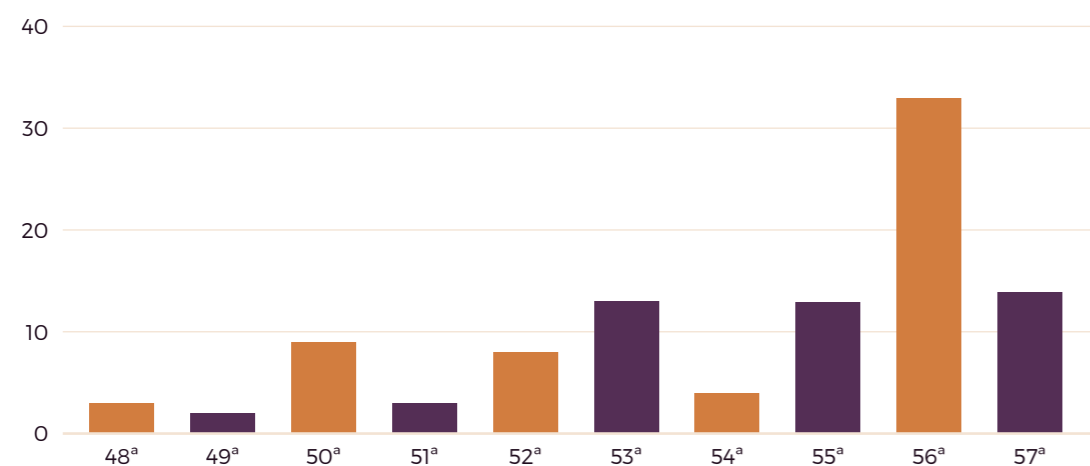
No tocante à legislatura em que cada uma delas foi aprovada, a 56ª foi responsável por gerar 33 leis, cerca de um terço do total das leis mapeadas. Essa intensa produção legislativa, vale lembrar, ocorreu num quadriênio marcado pelo desmonte dos serviços especializados de atendimento às mulheres, pela baixa alocação de recursos para as políticas públicas de promoção de direitos para as mulheres, por um Congresso Nacional mais conservador e pela desastrosa gestão do enfrentamento à pandemia de Covid-19, que resultou em mais de 700 mil mortes de brasileiros/as. Um contexto, portanto, que demandava do Congresso e do Executivo Federal respostas direcionadas e rápidas para conter o alastramento do vírus e o aumento da pobreza e dos casos de violência doméstica.

Em ritmo ainda mais acelerado, o primeiro ano da 57ª Legislatura – antes mesmo de se acabar, somente no período de 2 de fevereiro a 31 de outubro de 2023 – já se destaca pela produção de 14 novas leis sobre a temática. Entre elas, estão algumas que atendem ao pleito das organizações feministas de reforçar a aplicação da Lei Maria da Penha por outros juízos além do criminal e de garantir reparação aos órfãos do feminicídio<sup>30</sup>. Entretanto, também há algumas que tratam de matérias já previstas na legislação vigente ou em norma técnica, bem como outras que, no mínimo, possuem baixo impacto para mudar o contexto atual de aumento e agravamento das violências contra as mulheres perpetradas por pessoas conhecidas, pela comunidade ou pelo Estado<sup>31</sup>.

30 Reportamo-nos à Lei nº 14.550, de 2023, que explicita o conceito de violência doméstica e familiar baseada no gênero e reforça que as medidas protetivas de urgência devem ser deferidas independente da existência de boletim criminal e têm validade até cessar o risco de a mulher sofrer novas violências; à Lei nº 14.713, de 2023, que estabelece a probabilidade de risco de violência doméstica ou familiar como causa impeditiva ao exercício da guarda compartilhada; e à Lei nº 14.717, de 2023, que inova ao criar como medida de reparação a pensão especial para as/os órfãs/os de feminicídio, apesar de seu alcance restrito.

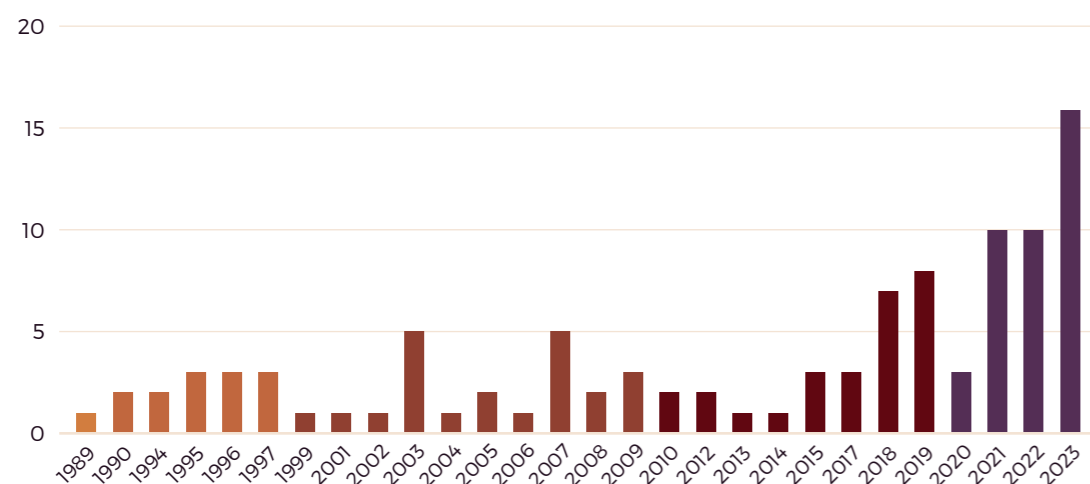
31 São exemplos disso a Lei nº 14.541, de 2023, que dispõe sobre a criação e o funcionamento ininterrupto de delegacias especializadas de atendimento às mulheres, e a Lei nº 14.682, de 2023, que cria o selo Empresa Amiga da Mulher para as empresas que adotam práticas direcionadas à inclusão profissional de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

**GRÁFICO 1: LEIS APROVADAS POR LEGISLATURA**



Fonte: Elaboração própria.

**GRÁFICO 2: LEIS PROMULGADAS POR ANO**



Fonte: Elaboração própria.

Com relação à autoria da proposição legislativa, identificamos que 91 delas são oriundas de iniciativas do Congresso Nacional e onze do Poder Executivo. No grupo de leis de iniciativa do parlamento, deputados/as assinam 61 proposições, senadores/as subscrevem dezoito<sup>32</sup> e as outras doze são de comissões permanentes ou temporárias voltadas ao debate de temas correlatos ou à investigação de denúncias de violência contra as mulheres e meninas, entre elas a CPMI da Violência contra as Mulheres (3), a CPMI da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (2), a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado (2) e a CPI da Pedofilia (2).

<sup>32</sup> Nota-se que, nos últimos anos, os/as parlamentares têm apresentado PLs em coautoria. Exemplo significativo desse tipo de iniciativa foi o PL que originou a Lei nº 14.022, de 2020, apresentado para minorar os agravos da pandemia das mulheres e assinado por mais de trinta parlamentares. Para efeitos de contagem em tais casos, optamos por considerar apenas o nome da/do parlamentar que encabeça a lista de autores/as do projeto.

Analisando o sexo/gênero dos/as parlamentares autores/as, temos que 48 (47,1%) são do sexo feminino e 31 (30,4%) do sexo masculino. As outras 23 (22,5%) foram classificadas como “não se aplica”, por serem de iniciativa do Poder Executivo ou de comissões temáticas e investigativas da Câmara ou do Senado.

No tocante ao subtema pertinente, despontam as leis classificadas no subtema “coibição”, com um terço do total de leis, seguidas dos subtemas “políticas públicas” (15,7%) e “prevenção” (11,8%), o que acaba gerando elementos iniciais de resposta à pergunta *Há predominância de leis que aumentam a pena e criam novos crimes e tipos penais, priorizando como resposta a punição?*

Das 102 leis identificadas, 65 (63,7%) são específicas sobre violência de gênero contra as mulheres e quase metade delas foram aprovadas nos últimos cinco anos: 24 na 56ª Legislatura e 8 na 57ª Legislatura<sup>33</sup>.

As leis não específicas somam 37 (36,3%). Elas tratam de temas diversos e protegem outros segmentos populacionais, mas apresentam algum dispositivo sobre enfrentamento à violência contra mulheres que podem ser utilizados na defesa das mulheres em situação de violência ou considerados na formulação de políticas públicas estruturantes ou, ainda, na formulação de uma lei geral. Nesse grupo não específico estão os Estatutos (da Criança e do Adolescente, da Pessoa Idosa e da Igualdade Racial, entre outros); as leis que tratam do racismo e, por isso, alcançam as mulheres negras; as normas que disciplinam os crimes hediondos (Lei nº 8.072, de 1990) e os de tortura (Lei nº 9.455, de 1997), assim como a lei que cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente (Lei nº 14.344, de 2022, Lei Henry Borel), além das que se reportam à Lei Maria da Penha.

## 5.5 Leis nacionais sobre violência de gênero contra as mulheres

Apresentamos, a seguir, um rol de leis aprovadas desde a Constituição que são significativas para a luta das mulheres, porque eliminam discriminações anacrônicas na legislação penal, nominam e regulam novas formas de violência, criam políticas públicas ou asseguram direitos para as mulheres viverem uma vida livre de violência.

<sup>33</sup> São exemplos dignos de nota a Lei nº 8.921, de 1994, que retira o termo “aborto não criminoso” da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); a Lei nº 9.520, de 1994, responsável por revogar o art. 35 do Código de Processo Penal, que proibia a mulher casada de exercer o direito de queixa sem consentimento do marido; a Lei nº 10.224, de 2001, que torna crime o assédio sexual; a Lei nº 10.714, de 2003, que cria o Ligue 180; a Lei nº 11.106, de 2005, que revoga dispositivos discriminatórios contra as mulheres do Código Penal; a Lei Maria da Penha e as catorze leis que alteram diretamente seu texto.



**QUADRO 2: EXTRATO DE LEIS NACIONAIS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES**

LEI	CONTEÚDO
<b>Lei nº 10.778, de 2003</b> Lei da notificação compulsória	Define o que é violência contra as mulheres e estabelece a notificação compulsória, no território nacional, dos casos de violência contra as mulheres que forem atendidas em serviços de saúde públicos ou privados.
<b>Lei nº 11.340, de 2006</b> Lei Maria da Penha (LPM)	Cria a lei integral de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.
<b>Lei nº 12.015, de 2009</b>	Revoga os dispositivos anacrônicos e discriminatórios contra as meninas e mulheres do Código Penal, e altera, sob a perspectiva de gênero, a redação dos crimes sexuais contra mulheres e meninas.
<b>Lei nº 12.737, de 2012</b> Lei Carolina Dieckmann	Torna crime a invasão de aparelhos eletrônicos para obtenção de dados particulares.
<b>Lei nº 12.845, de 2013</b> Lei do Minuto Seguinte	Oferece garantias às vítimas de violência sexual, com atendimento imediato pelo Sistema Único de Saúde (SUS), amparo médico, psicológico e social, exames preventivos e informações sobre seus direitos.
<b>Lei nº 13.104, de 2015</b> Lei do Feminicídio	Nomina os assassinatos de mulheres por razões “da condição de sexo feminino” quando envolver violência doméstica e familiar e menosprezo ou discriminação à condição de mulher, e estabelece pena de reclusão de 12 a 30 anos no caso de feminicídio (art. 121, inciso VI e §7º, do Código Penal).
<b>Lei nº 12.650, de 2015</b> Lei Joanna Maranhão	Altera os prazos quanto à prescrição de crimes de abusos sexuais de crianças e adolescentes, estabelecendo que a prescrição passa a valer após a vítima completar 18 anos, e aumentando para 20 anos o prazo para denúncia.
<b>Lei nº 13.642, de 2018</b> Lei Lola	Trata de casos de misoginia praticados no âmbito da <i>internet</i> e designa a Polícia Federal como órgão competente para a investigação desses crimes.
<b>Lei nº 14.132, de 2021</b> Lei do <i>stalking</i>	Insere no Código Penal (art. 147-A) o crime de perseguição ( <i>stalking</i> ), com pena de reclusão de 6 meses a dois anos, e multa. O <i>stalking</i> consiste em perseguir alguém, reiteradamente e por qualquer meio, ameaçando-lhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade.
<b>Lei nº 14.188, de 2021</b> Lei do <i>Sinal Vermelho</i>	Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a violência doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher em todo o território nacional; e altera o Código Penal, para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher.
<b>Lei nº 14.245, de 2021</b> Lei Mariana Ferrer	Protege a dignidade, a honra e a privacidade das mulheres em situação de violência ao alterar o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para coibir a prática de atos atentatórios à dignidade da vítima e de testemunhas e para estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo.

LEI	CONTEÚDO
<b>Lei nº 14.192, de 2021</b> Lei de Violência Política de Gênero	Menos abrangente que a LMP, estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência política contra a mulher, alterando o Código Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos, para dispor sobre os crimes de divulgação de fato ou vídeo com conteúdo inverídico no período de campanha eleitoral, para criminalizar a violência política contra a mulher e para assegurar a participação de mulheres nos debates eleitorais proporcionalmente ao número de candidatas às eleições proporcionais. Posteriormente foi aprovada a Lei 14.197/2021 que incluiu no Código Penal o crime de violência política (art. 359-CP), sem distinção de sexo.
<b>Lei nº 14.316, de 2022</b>	Destina 5% do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) para as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.
<b>Lei nº 14.321, de 2022</b>	Altera a Lei nº 13.869, de 2019 (Lei de abuso de autoridade), para tipificar o crime de violência institucional (art. 15-A).
<b>Lei nº 14.713, de 2023</b>	Altera o Código Civil e o Código de Processo Civil para estabelecer o risco de violência doméstica ou familiar como causa impeditiva ao exercício da guarda compartilhada, e para impor ao juiz o dever de indagar previamente o Ministério Público e as partes sobre situações de violência doméstica ou familiar que envolvam o casal ou os filhos.

Fonte: Elaboração própria

## 5.6 Anotações conclusivas

Com o levantamento das normas sobre violência de gênero existentes no Brasil após a aprovação da Constituição Federal de 1988, infere-se que temos uma intensa produção legislativa na área, notadamente na 56ª Legislatura e em 2023, primeiro ano da atual 57ª Legislatura.

Observa-se que percentual significativo das proposições apresentadas (cerca de trinta por cento) gira em torno da Lei Maria da Penha, seja alterando seu texto diretamente, seja referenciando ou regulando medidas nela previstas.

Verifica-se que essas leis estão dispersas e que predominam propostas no eixo da coibição, mediante a criação de novos tipos penais e o aumento de pena. Não obstante a nomeação de novas formas de violência, ainda se notam lacunas (como a regulação da violência obstétrica) ou mesmo a necessidade de reforçar as medidas existentes nos eixos de prevenção, reparação e de assistência, a fim de atender à pluralidade das mulheres brasileiras e às interseccionalidades que as atravessam e de responder ao contexto de aumento e de recrudescimento da violência contra as mulheres.

Como alertado na Introdução desta obra, *é importante não subestimar os avanços legislativos nos planos nacional e internacional. A nomeação da violência de gênero contra as mulheres no direito é um instrumento que tira a invisibilidade e desnaturaliza as diversas formas de agressões*. Nesse sentido, muito mais do que somar no arcabouço normativo, a edição de uma nova lei pode ter como um de seus objetivos introduzir ou aperfeiçoar uma política pública, baseando-se em evidências empíricas, garantindo a participação da sociedade civil e comprometendo-se com mudanças reais na vida de suas destinatárias, no caso em questão, as mulheres em situação de violência.

Nesse sentido, a intensa produção legislativa na área tanto impele a necessidade de reivindicar do Estado brasileiro que se debruce sobre as recomendações da OEA de

adoção de uma lei geral e integral contemplando todas as formas de violência de gênero, conforme os ditames da Convenção de Belém do Pará, quanto desafia a sociedade civil a compreender criticamente o contexto e a finalidade política em que essa produção ocorre. Essa compreensão pode ser menos tortuosa, se embasada em estudos empíricos e na construção coletiva, sendo exemplo disso o processo de elaboração e aprovação da Lei Maria da Penha.

## REFERÊNCIAS

BARSTED, Leila Linhares. **Subsídios para uma Lei Geral sobre Violência de Gênero contra as Mulheres**. Texto inédito, elaborado no contexto do projeto “A importância de uma lei de proteção às mulheres em situação de violência de gênero” e apresentado em Mesa de Diálogos para organizações parceiras. Mar. 2023. 44p.

BARSTED, Leila Linhares. O progresso das mulheres no enfrentamento da violência. In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (orgs.). **O progresso das mulheres no Brasil: 2003 – 2010**. Rio de Janeiro, CEPIA/ONU Mulheres, 2011, p. 346-382.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: CAMPOS, Carmen Hein de (org.). **Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 13-38.

BARSTED, Leila Linhares. A legislação interamericana na proteção da mulher. In: Fórum Nacional de Educação em Direitos Humanos (org.). **Protegendo as mulheres da violência doméstica: seminário de capacitação para juízes, procuradores, advogados e delegados no Brasil**. Brasília, 2006, p. 28-45.

BELIN, Lu. Prender homens e armar mulheres: as soluções do Congresso para a violência de gênero no Brasil. In: CONGRESSO EM FOCO. **Portal Elas no Congresso**. 13 set. 2022; atual. 21 set. 2022. Disponível em: <https://azmina.com.br/reportagens/elas-no-congresso-violencia-de-genero-armas-punitivismo/> - Congresso aposta em armas para reduzir violência contra a mulher. Acesso em: 25 nov. 2023.

BOSELLI, Giani. As leis estaduais e municipais em gênero e os direitos das mulheres. In: RODRIGUES, Almira; CORTÊS, Iáris (orgs.). **Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-Constituinte**. Brasília: Letras Livres, 2006, p. 97-126.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada “com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência”. **Relatório final**. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496481>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Lei no 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha)**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm) . Acesso em: 8 abr. 2023.

BRAZÃO, Analba; MATOS, Myllena Calasans de. **15 Anos da Lei Maria da Penha: resistir para a lei não definir**. 2021. Disponível em: <https://soscorpo.org/?p=14764>. Acesso em: 29 nov. 2023.

MATA, Lídice da. **30 Anos da Carta das Mulheres**. Série 30 anos da Constituição da Cidadania. Brasília: Senado Federal, 2018, p. 15-16.

MATOS, Myllena Calasans. Disputas e conquistas no campo legal e das políticas públicas. In: TEIXEIRA, Analba Brazão; OLIVEIRA, Guacira Cesar de (orgs.). **Violência contra as mulheres: uma história contada em décadas de lutas**. Coleção 20 Anos de Cidadania e Feminismo. Brasília: CFEMEA; MDG3 Fund., 2010.

MATOS, Myllena Calasans de. **Lei Maria da Penha e as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que alteram a Lei Maria da Penha**. Nota Técnica. Brasília: CFEMEA, 2020.

MATOS, Myllena Calasans; BRITO, Priscila; PASINATO, Wânia. A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. In: SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.). **Tecendo fios das críticas feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências – novos olhares, outras questões**. V. 2. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020, p. 22-73.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher** (Convenção de Belém do Pará). 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/d1973.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm). Acesso em: 18 dez. 2022.

PANDJIARJIAN, Valéria. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. In: DINIZ, Simone Grilo; SILVEIRA, Lenira Polítano; MIRIM, Liz Andréia (orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005): alcances e limites**. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006, p 77-139.

PASINATO, Wânia. **Levantamento e análise das proposições legislativas sobre violência de gênero contra as mulheres em tramitação no Congresso Nacional**. Texto inédito, elaborado no contexto do projeto “A importância de uma lei de proteção às mulheres em situação de violência de gênero” e apresentado em Mesa de Diálogos para organizações parceiras. Mar. 2023. 88p.

SEVERI, Fabiana Cristina (org.). **Reescrevendo decisões judiciais em perspectivas feministas: a experiência brasileira**. Ribeirão Preto (SP): IEA / FDRP-USP, 2023.

SEVERI, Fabiana Cristina. **Lei Maria da Penha e o projeto jurídico feminista brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

## 6 ANÁLISE DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

### Wânia Pasinato<sup>34</sup>

O estudo das proposições legislativas sobre violência de gênero contra as mulheres em tramitação no Congresso Nacional busca subsidiar o Consórcio e as organizações feministas participantes do projeto para a compreensão, numa perspectiva interseccional, do contexto atual das discussões, das reivindicações e da quantidade e qualidade das proposições legislativas referentes à regulação das diversas formas de violência: física, sexual, moral, institucional, política, obstétrica, feminicida, entre outras, tenham elas ocorrido em espaços públicos ou privados, em relações afetivas, de proximidade ou entre desconhecidos. Pretende, também, oferecer aportes às reuniões da Mesa de Diálogos com organizações feministas para a elaboração de uma proposta de lei geral de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres.

Este capítulo traz uma síntese dos resultados da leitura e análise das 331 proposições legislativas pertinentes à matéria que estavam em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em dezembro de 2022, sendo 330 projetos de lei (PLs) e uma proposta de emenda à Constituição (PEC). O texto está dividido em quatro partes: a primeira contém uma breve descrição da metodologia utilizada para a seleção dos PLs; a segunda parte efetua uma caracterização geral de todos os PLs selecionados, relativos aos temas de assédio sexual, feminicídio, Lei Maria da Penha, violência institucional, violência obstétrica, violência política, violência sexual e *stalking*; a terceira aprofunda a análise do conteúdo das propostas, dando destaque aos PLs referentes a feminicídio, violência sexual e Lei Maria da Penha, que correspondem a 83% do total de proposições analisadas; a quarta e última parte comporta as considerações finais.

#### 6.1 Metodologia de seleção, tratamento e análise das proposições

A identificação das proposições foi realizada por meio dos sistemas de busca disponíveis nos sites eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal<sup>35</sup>. Os critérios de seleção foram: a) palavras-chaves relacionadas aos tipos de violência previamente definidos: assédio sexual, feminicídio, *stalking*, violência de gênero, violência institucional de gênero, violência obstétrica, violência política de gênero, violência sexual e Lei Maria da Penha<sup>36</sup>; b) seleção dos PLs que se encontravam em tramitação no final de dezembro de 2022. A exceção foram os PLs indexados como Lei Maria da Penha, para os quais foram considerados apenas aqueles com data de apresentação entre 01/01/2020 e dezembro de 2022.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Doutora em Sociologia, é consultora especializada em violência de gênero contra as mulheres e políticas públicas e vice-coordenadora do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos, Democracia e Memória do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP), além de membra do Consórcio Lei Maria da Penha e assessora sênior da ONU Mulheres para a eliminação da violência contra as mulheres.

<sup>35</sup> São eles, respectivamente: <https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada> e <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>.

<sup>36</sup> Optou-se por utilizar o indexador “Lei Maria da Penha” no lugar de “violência doméstica e familiar” para limitar o escopo da pesquisa, pois usualmente, a expressão “violência doméstica e familiar” abrange também violências praticadas contra crianças e adolescentes e idosos sem conter o recorte de gênero.

<sup>37</sup> O estudo beneficiou-se da pesquisa realizada por Myllena Calasans de Matos (2020), que analisou os PLs em tramitação na Câmara dos Deputados até 2019.

A primeira leitura dos PLs teve o objetivo de refinar a busca, mediante a exclusão dos PLs repetidos e daqueles que não correspondiam aos temas de interesse. Para a análise, foram realizadas duas abordagens. Na primeira, os documentos foram classificados segundo a autoria (nome do parlamentar, sexo, UF, Região, Partido/Espectro Político), os tipos de violência e os subtemas formulados por Matos (2020): acesso à justiça, assistência, atendimento policial, *backlash*, coibição, conceito, medidas protetivas, políticas públicas, prevenção, reparação, serviços. Na segunda abordagem, a imersão na leitura do texto das propostas e suas justificativas resultou na análise do conteúdo de cada PL e em sua organização por temas de afinidade.

## 6.2 Abordagem inicial

### 6.2.1 Caracterização geral

Uma primeira aproximação com o conjunto de proposições legislativas teve o objetivo de apresentar dados sistematizados de caracterização das 331 propostas analisadas, descrevendo a movimentação legislativa em torno da temática da violência contra as mulheres. Em particular, utilizaram-se os estudos realizados pelo CFEMEA (2021 e 2023) e a pesquisa sobre as proposições legislativas relacionadas à Lei Maria da Penha (MATOS, 2020). A descrição dos achados apresentada a seguir se concentra na caracterização dos PLs e na respectiva autoria.

**TABELA 5: PLS SEGUNDO O TIPO DE VIOLÊNCIA**

TIPO DE VIOLÊNCIA	TOTAL	PERCENTUAL
Assédio Sexual	29	8,76
Feminicídio	47	14,20
Lei Maria da Penha	135	40,79
Stalking	2	0,60
Violência de Gênero	14	4,22
Violência Institucional	1	0,30
Violência Obstétrica	6	1,81
Violência Política de Gênero	4	1,20
Violência Sexual	93	28,09
<b>Total</b>	<b>331</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria.

As três principais formas de violência são aquelas que também estão mais presentes nos debates públicos e provocam maior clamor da sociedade: a violência doméstica e familiar contra as mulheres (representada pela Lei Maria da Penha – LPM) concentra 40,79% dos PLs. Outros 28,1% se referem à violência sexual e 14,2%, aos feminicídios. Em menor proporção, o assédio sexual também tem ensejado a proposição de leis (8,76%). As outras cinco formas de violência aqui analisadas despertaram menor interesse entre os e as parlamentares, visto que juntas mobilizam apenas 27 PLs (8,15% do total).

De acordo com o relatório do CFEMEA (2023), entre os projetos de leis que incidem sobre direitos das mulheres, o tema da violência tem destaque em termos quantitativos. Os números apurados pelo nosso levantamento ajudam a compreender que, além de elevado, o interesse dos/as parlamentares distribui-se de forma desigual acerca dos diferentes tipos de violência.

No período analisado, os PLs relacionados à LMP correspondem a cerca de 41% do total (135 PLs). Ainda que se trate de um número expressivo, quando analisado em contexto, observa-se que a pandemia parece ter contido o ímpeto parlamentar inicial de modificar a Lei Maria da Penha<sup>38</sup>. O estudo realizado por MATOS (2020) identificou 224 PLs que propunham modificar direta ou indiretamente a LMP. Desse total, 126 foram apresentados em 2019, primeiro ano da 56ª legislatura (2019-2022). Esse também foi o ano com maior número de PLs relativos à LMP apresentados desde 2006.

Com relação à Casa de origem, 272 PLs (82,18%) foram apresentados na Câmara dos Deputados e 59 (17,82%) no Senado Federal. Dos 330 projetos de lei<sup>39</sup>, 46,82% tramitam como propostas principais e 53,17% se acham apensadas a outras propostas. Com relação ao tipo de violência, as duas Casas seguem a mesma tendência em privilegiar os PLs sobre a Lei Maria da Penha, a violência sexual e os feminicídios.

**TABELA 6: PLS POR ANO DE APRESENTAÇÃO**

ANO	Nº DE PLS APRESENTADOS	PERCENTUAL
2002	1	0,30
2003	1	0,30
2005	1	0,30
2009	2	0,60
2011	3	0,91
2012	2	0,60
2013	8	2,42
2014	2	0,60
2015	7	2,11
2016	6	1,81
2017	11	3,32
2018	11	3,32
2019	38	11,48
2020	87	26,28
2021	88	26,59
2022	63	19,03
<b>Total</b>	<b>331</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>38</sup> Em 2020, foram apresentados 55 PLs relativos à LMP; em 2021, foram 51 PLs; e mais 28 em 2022.

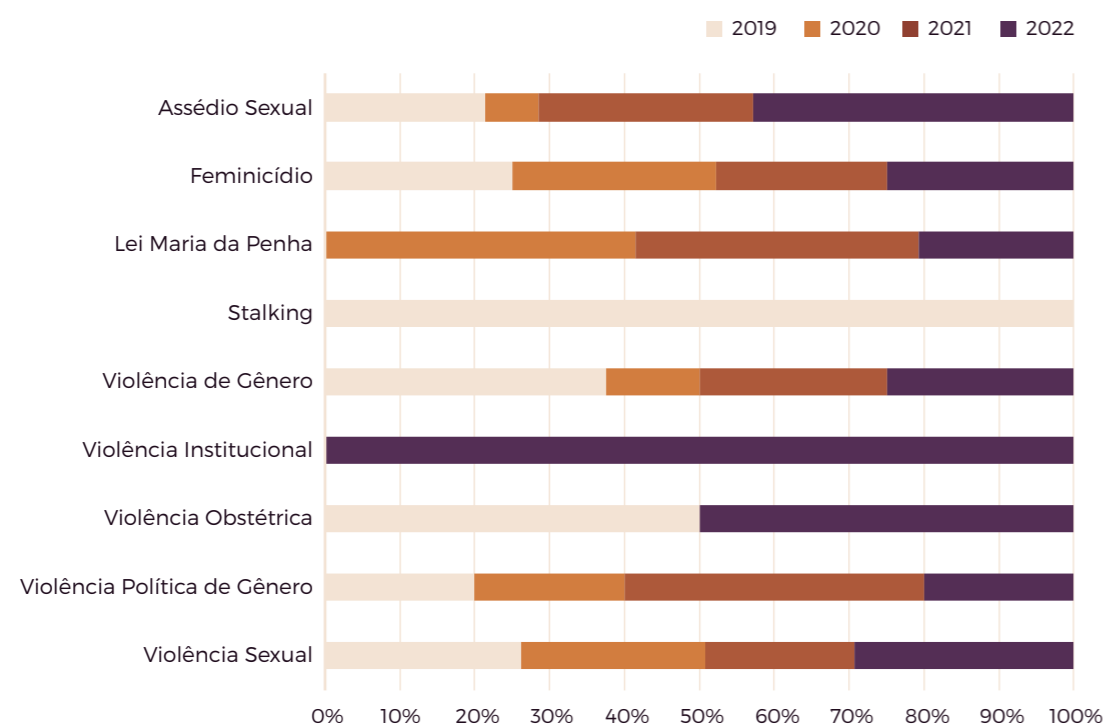
<sup>39</sup> Esse número inclui sete PLS (antiga denominação para PL de origem do Senado) que tramitam na Câmara, mas não a proposta de emenda à Constituição.



A distribuição por ano mostrou uma concentração de PLs no período correspondente à 56ª legislatura: foram apresentados 276 PLs entre 2019 e 2022. Essa concentração pode ser explicada pela dinâmica de renovação dos/as parlamentares<sup>40</sup>, uma vez que – até a edição da Resolução nº 33, de 2022, da Câmara – a regra era arquivar as propostas ao final de cada legislatura, levando as/os parlamentares reeleitas/os a solicitar o desarquivamento de suas proposições no início da legislatura seguinte. Ademais, não era incomum os/as parlamentares novatos/as rerepresentarem propostas que haviam sido arquivadas.<sup>41</sup>

O gráfico abaixo expõe a distribuição dos PLs (em números absolutos) por tipo de violência abordada na última legislatura.

**GRÁFICO 3: PLS POR TIPO DE VIOLÊNCIA E ANO (2019-2022)**



Fonte: Elaboração própria.

40 Além disso, o fato de muitas propostas tramitarem em conjunto com outras, que algumas vezes não se relacionam diretamente com a violência contra as mulheres, faz também com que muitos PLs sejam arquivados, mesmo que seus autores tenham sido reeleitos.

41 A Resolução nº 33, de 2022, em vigor desde fevereiro de 2023, alterou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) nos artigos 105 e 143, para definir novas regras temporais de tramitação das propostas na Câmara, após à qual serão arquivadas em definitivo. Nesse sentido estabeleceu: 1) o prazo de 5 legislaturas completas para as proposições da legislatura passada (56ª) e o de 3 legislaturas completas, a partir da 57ª – o que equivale a um período mínimo de 12 e máximo de 16 anos de tramitação – para as matérias apresentadas pelos atuais deputados, contra a regra anterior de arquivamento automático de todas as proposições, salvo as originárias do Senado ou do Executivo, as de iniciativa popular e aquelas já apreciadas por alguma comissão que estivessem aguardando votação no plenário; 2) a renovação automática das propostas dos deputados reeleitos, que antes precisavam pedir o desarquivamento das propostas da autoria deles; 3) as proposições oriundas do Senado e de outros Poderes estão sujeitas às mesmas regras de arquivamento, conferindo prioridade sempre à proposta mais antiga; e 4) estarem livres de arquivamento os projetos de Código, de tratados internacionais, de exploração de serviços de rádio e TV, os projetos relativos às contas do Presidente da República, de iniciativa popular e os da Câmara emendados pelo Senado. A propósito do tema, recomenda-se ver: <https://diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/91253-camara-novas-regras-regimentais-em-vigor-na-actual-legislatura>. Acesso em: 4 mar. 2023.

Observa-se que, excetuando a violência obstétrica, a institucional e o *stalking*, as outras formas de violência estiveram presentes em todos os anos analisados. A leitura desses dados, contudo, deve ser feita com cautela, pois as variações nos temas não necessariamente significam menor ânimo entre os/as parlamentares em atuar sobre as pautas de violência de gênero contra as mulheres. Recente documento elaborado pelo CFEMEA (2023) com balanço das atividades no Congresso Nacional entre 2019-2022 mostrou que, em 2019, a redução de projetos de lei no tema da violência sexual foi acompanhada pelo aumento de propostas relacionadas ao aborto: foram ao todo quarenta PLs sobre o assunto, dezessete deles contrários aos direitos das mulheres. Movimento semelhante pode ter ocorrido com relação aos temas abordados neste estudo.

### 6.2.2 Autoria das proposições

Retirada a PEC do cômputo geral, nota-se que os 330 PLs foram apresentados por 176 parlamentares, sendo 142 deputados/as e 34 senadores/as. A distribuição por sexo indica a presença de 125 homens e 51 mulheres<sup>42</sup>. A maior parte das proposições foram apresentadas individualmente, mas 33 PLs foram assinadas por mais de um/a parlamentar, afora outras 33 proposições de autoria diversa, a exemplo dos oito projetos apresentados pela CPMI da Violência contra as Mulheres e um de autoria do Poder Executivo. A tabela indica os/as cinco parlamentares com maior número de proposições no universo analisado.

**TABELA 7: PARLAMENTARES QUE APRESENTARAM MAIS PLS SOBRE O TEMA**

ORIGEM	PARTIDO POLÍTICO	NOME DO/A PARLAMENTAR	Nº DE PLS
Câmara	PSDB	Alexandre Frota <sup>43</sup>	24
Câmara	PT	Rejane Dias <sup>44</sup>	11
Senado	PSB	Leila Barros	8
Câmara	Republicanos	Capitão Alberto Neto	8
Senado	PSDB	Rose de Freitas	7

Fonte: Elaboração própria.

As/os autoras/es das proposições analisadas pertencem a 28 partidos políticos distintos, distribuindo-se por todo o espectro ideológico, como mostra adiante o Gráfico 4. Contudo, apresentam expressiva concentração nas alas da direita e centro-direita, o que coincide com as análises apresentadas na publicação do CFEMEA (2023) para o montante de projetos de lei relacionados aos direitos das mulheres:

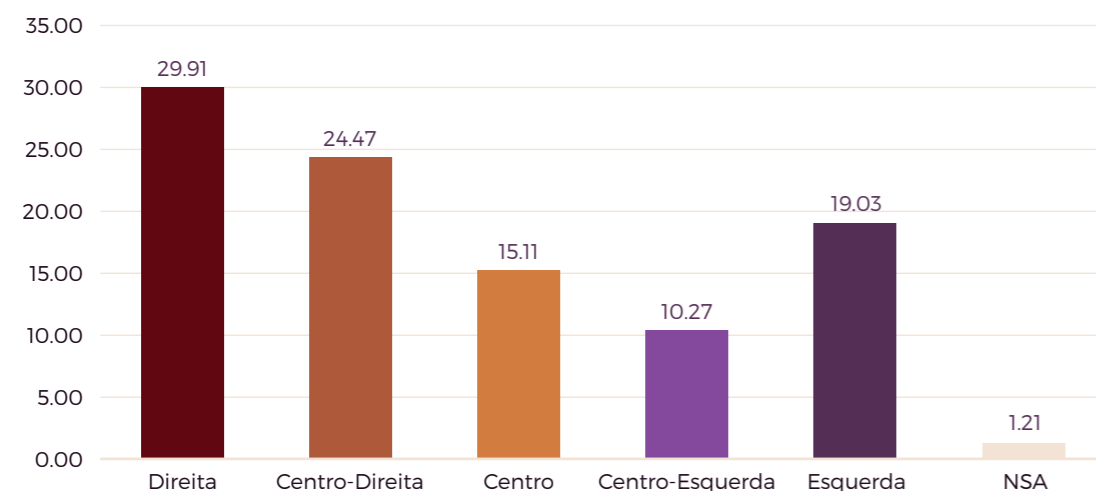
42 Em 2018, a Câmara dos Deputados contava com 77 deputadas e o Senado Federal com doze senadoras, números superiores aos das legislaturas precedentes (CFEMEA, 2019). Contudo, esse aumento se deu com maior intensidade no espectro conservador, uma tendência que se manteve nas eleições de 2022, conforme apurado na pesquisa sobre o perfil dos/as parlamentares, realizada pelo CFEMEA (2023). A pesquisa registra a ocorrência do maior número de mulheres parlamentares da história brasileira (91 no total da Bancada Feminina) e mostra que, apesar do perfil conservador, mais deputadas se declaram feministas, sem falar da eleição histórica de deputadas trans, lésbicas e indígenas.

43 Os PLs desse deputado reportam-se a vários tipos de violência: três tratam de feminicídio; um de violência institucional de gênero; um de violência política de gênero; oito de violência sexual; oito da Lei Maria da Penha; um de assédio sexual; e dois de violência de gênero. É também entre os PLs de sua autoria que se encontram mais proposições voltadas às mulheres trans.

44 Dos PLs dessa deputada, três versam sobre feminicídio, sete sobre a LMP e um sobre assédio sexual.

(...) observamos uma crescente intimidade de partidos de direita e de extrema-direita na atuação em pautas relacionadas aos direitos das mulheres, o que indica ameaças às políticas públicas já existentes, assim como a construção de outras que reproduzam um olhar menos estrutural e menos específico para os problemas sociais que afetam as mulheres de diferentes formas a depender do contexto. (CFEMEA, 2023, p. 22)

**GRÁFICO 4: AUTORAS/ES DAS PROPOSIÇÕES E ESPECTRO IDEOLÓGICO DE SEUS PARTIDOS (%)**



Fonte: Elaboração própria.

Entre os partidos, sete se destacam em número de proposições, concentrando 157 PLs, o que representa 47,43% do total.

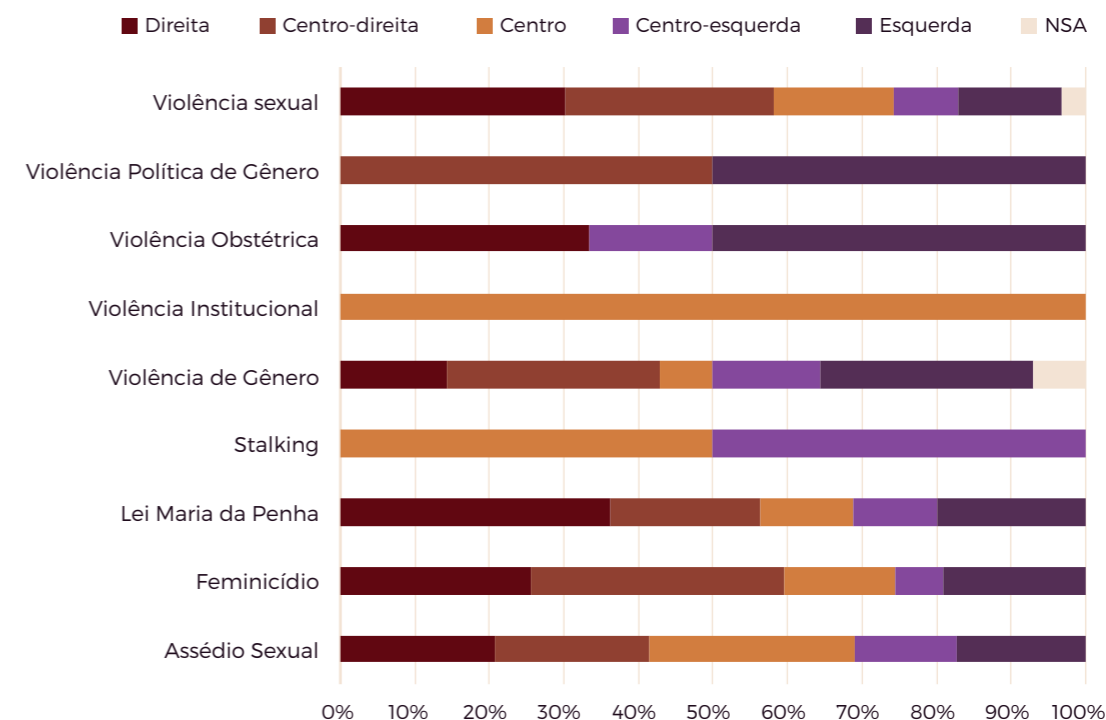
**TABELA 8: PARTIDOS COM MAIOR NÚMERO DE PLS APRESENTADOS**

ESPECTRO IDEOLÓGICO	PARTIDO POLÍTICO	Nº DE PLS
Centro-direita	PSDB	42
Esquerda	PT	37
Direita	Republicanos	22
Centro	MDB/PMDB	19
Direita	PL e PP	19
Centro-esquerda	PSB	18

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição dos PLs segundo o tipo de violência e o espectro político, em números absolutos, mostra que o interesse é bastante disseminado entre todos. Porém, os partidos de direita e centro-direita lideram as iniciativas de apresentar projetos relacionados à LMP, ao feminicídio e à violência sexual, com mais de 50% do total em cada um desses temas.

**GRÁFICO 5: ESPECTRO IDEOLÓGICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS SEGUNDO O TIPO DE VIOLÊNCIA**



Fonte: Elaboração própria.

### 6.2.3 Classificação temática dos PLs

Para a análise do conteúdo das propostas, foram utilizadas as categorias adotadas no estudo sobre a Lei Maria da Penha (MATOS, 2020) com os ajustes necessários para contemplar as outras formas de violência aqui analisadas. Foram também identificados os grupos populacionais aos quais se dirigem, para além da categoria genérica “mulheres”.

**QUADRO 3: SUBTEMAS PARA CLASSIFICAÇÃO DOS PLS**

CATEGORIA	DESCRIÇÃO DO CONTEÚDO <sup>45</sup>
Conceito	Formas e tipos de violência (ementa, arts. 1º ao 7º da LMP)
Prevenção	Medidas educativas, de capacitação/formação, campanhas, sistemas de dados e mídia ( <i>caput</i> e incisos do art. 8º e art. 38)
Assistência	Medidas de proteção e emergenciais (art. 9º, §§ 1º a 4º)
Atendimento Policial	Medidas na área da segurança pública (arts. 10 e 12)
Acesso à justiça	Atendimento humanizado, ampliação de competência, regras e procedimentos para o Judiciário (arts. 13 a 17, 33 e 34), Ministério Público (arts. 25, 26 e 37), Defensoria Pública (arts. 27 e 28) e equipe multidisciplinar (arts. 29 a 32)
Medidas Protetivas	Disciplinamento das MPUs (arts. 18 a 24 e 24-A)
Serviços	Melhoria na alocação de recursos e criação de serviços (arts. 35, 36, 39 e 40)

<sup>45</sup> Todos os dispositivos legais referidos nesse quadro são da Lei Maria da Penha.

CATEGORIA	DESCRIÇÃO DO CONTEÚDO <sup>45</sup>
Coibição	Medidas penais (aumento de pena, novos tipos, cumprimento de pena), ressocialização do agressor, medidas coibitórias nas esferas civil e administrativa (arts. 41 a 45)
Reparação	Mitigação de danos causados pela violência, pela ausência ou má prestação de serviços estatais
Políticas Públicas	Criação de novas políticas
Backlash	Propostas de retrocesso nas leis atuais (revogação de medidas, obstáculos para acesso às políticas e serviços, alteração de conceitos etc.)

Fonte: Matos, 2020.

Na Tabela 9, pode-se observar que há concentração nas medidas para coibição (29%), que correspondem a um terço dos projetos analisados. Temas como prevenção (11,78%) e acesso à justiça (12,08%) também se destacam, mas em proporções menores. O subtema das medidas protetivas concentrou 13,6% dos PLs. As propostas de lei para criação de políticas públicas e de serviços para atendimento às mulheres em situação de violência (4,83%, respectivamente) são de menor interesse para as/os parlamentares.

**TABELA 9: PROPOSIÇÕES SEGUNDO OS SUBTEMAS**

SUBTEMAS	Nº DE PLS	PERCENTUAL
Acesso à justiça	40	12,08
Assistência	17	5,14
Atendimento Policial	15	4,53
Backlash	6	1,81
Coibição	96	29,00
Conceito	25	7,55
Medidas Protetivas	45	13,60
Políticas Públicas	16	4,83
Prevenção	39	11,78
Reparação	16	4,83
Serviços	16	4,83
Total	331	100

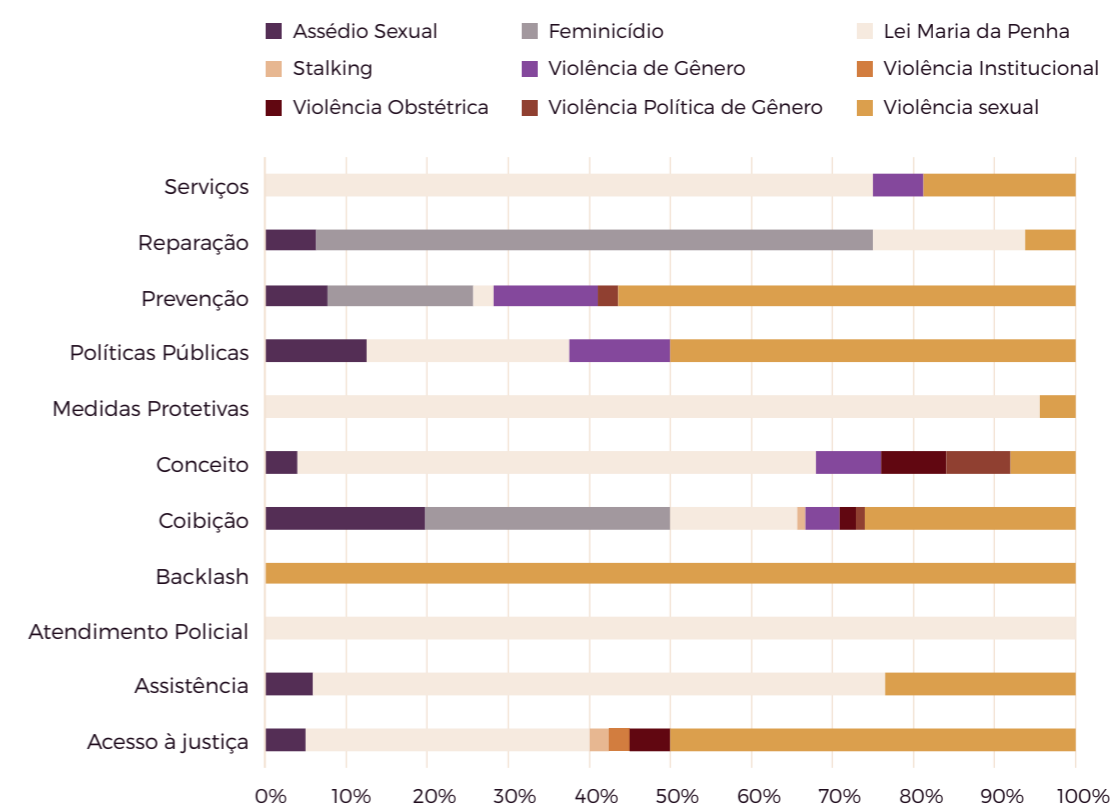
Fonte: Elaboração própria.

A distribuição dos subtemas segundo o tipo de violência mostra que a resposta punitivista é alternativa que aparece em todas as formas de violência. Concentra-se, porém, em mais da metade dos projetos de lei sobre feminicídio e assédio sexual e em aproximadamente um terço daqueles referentes à violência sexual. Quando se analisam os PLs relacionados à LMP e à violência sexual, observa-se que recobrem praticamente todos os subtemas, mas na Lei Maria da Penha as medidas protetivas são o centro das atenções.

Um exercício inicial para aprofundar o olhar nos subtemas permitiu identificar algumas regularidades. Por exemplo, no subtema da coibição, há preferência por medidas

como a tipificação de novos crimes (43 PLs) e o aumento da pena (27 PLs), enquanto as medidas de prevenção privilegiam a realização de campanhas (22 PLs). Essas são apenas algumas pistas da forma como parlamentares pensam sobre cada um dos temas. Uma análise mais detida requer novos estudos, pois os PLs podem trazer mais de uma medida para prevenir ou coibir a violência, dificultando a apreensão de todas as categorias possíveis.

**GRÁFICO 6: DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE VIOLÊNCIA SEGUNDO OS SUBTEMAS (Nº ABSOLUTO)**



Fonte: Elaboração própria.

Dados de pesquisas e os discursos no debate público têm ressaltado como as violências de gênero se distribuem de forma diferenciada entre as mulheres. As interseccionalidades de gênero e raça/cor e etnia são as principais características, especialmente apontadas nos homicídios de mulheres e nos feminicídios por sua maior incidência entre mulheres negras (IPEA, 2021), distribuição que também tem sido confirmada pelos dados oriundos de registros policiais (FBSP, 2023). Na violência sexual, as pesquisas sobre notificações à saúde chamam a atenção para a predominância de casos envolvendo crianças e adolescentes do sexo feminino (FERREIRA et al., 2023). A referência a esses números também é encontrada nas justificativas dos projetos de lei, quando os dados de pesquisas são utilizados para contextualizar a gravidade da violência contra as mulheres, fundamentar a relevância da proposta legislativa e pedir o apoio dos/das parlamentares para sua aprovação.

Contudo, são poucas as propostas que apresentam medidas direcionadas para mulheres considerando as diversidades e interseccionalidades. Em 250 PLs (75,53%), a referência a “mulheres” deixa implícita a ideia de que se trata de todas as mulheres, independentemente de qualquer outro marcador de diferenciação social.

Sabe-se, no entanto, que a expressão carrega a compreensão de que as mulheres que devem ser protegidas pelas leis são brancas, heterossexuais, cisgênero, adultas e radicadas nas cidades.

Em sete PLs, encontram-se referências a mulheres, crianças, adolescentes e pessoas idosas, não havendo limitação ao sexo feminino nos últimos casos. São projetos de lei com propostas de modificações que devem incidir de forma semelhante à LMP, ampliando parte de suas medidas (em geral as medidas protetivas) para constar no ECA e no Estatuto do Idoso. A proposta de incorporar medidas comuns a essas normas parece refletir tanto a compreensão de que crianças, adolescentes e pessoas idosas podem estar em situação de violência doméstica e familiar, como o reconhecimento da importância das medidas inscritas na LMP para a proteção dessas pessoas. As referências a mulheres, crianças, pessoas idosas ou com deficiência também são feitas de forma generalizante, sem respeito às interseccionalidades. Foram localizados 31 PLs sobre violência sexual que se dirigem a crianças e adolescentes, a maior parte dos quais pretende alterar o ECA. Há também dez PLs com medidas de reparação para crianças e adolescentes órfãos/ãs do feminicídio.

Em dezessete PLs, foram mapeadas especificidades na identificação de mulheres como atletas, torcedoras, policiais/das forças de segurança/das forças armadas (delegadas de polícia, policiais militares, bombeiras militares), advogadas, juízas, trabalhadoras, trabalhadoras domésticas, profissionais do sexo. Em dois PLs, encontram-se propostas para atender especificidades de mulheres trabalhadoras rurais, mas o tema da violência aparece junto a outros, a exemplo daqueles relacionados a trabalho e acesso à propriedade. Mulheres quilombolas e indígenas não são mencionadas em nenhum dos projetos de lei analisados, não havendo referência às violências que sofrem nem nas propostas nem nas justificativas.

A iniciativa parlamentar da apresentação de propostas voltadas a esses grupos de mulheres parece seguir o impacto de acontecimentos que causaram comoção social. É o caso da juíza assassinada pelo ex-marido no Rio de Janeiro, em dezembro de 2020, o qual ensejou a apresentação de projeto para aumentar a pena na hipótese de feminicídio quando a vítima for policial ou magistrada.

Outra motivação é a afinidade entre o/a parlamentar com o grupo específico, caso dos projetos de lei que estabelecem medidas para prevenir e punir o assédio contra mulheres nas instituições de segurança pública, geralmente propostos por parlamentares provenientes das instituições de segurança pública.

Embora a expressão “gênero” seja frequentemente utilizada como sinônimo de mulher, foram localizados sete projetos em que a violência baseada no gênero abrange a população LGBTQQIA+, com especificações para políticas que atendam transexuais/transgênero.

**TABELA 10: GRUPOS DE MULHERES MENCIONADOS NAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

GRUPO ESPECÍFICO	Nº DE PLS	PERCENTUAL
Crianças e adolescentes	34	10,27
Crianças e adolescentes filhos/as (órfãos/ãs) de mulheres vítimas de feminicídio	10	3,02
Crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, idosos, mulheres	7	2,11
Idosos	1	0,30
LGBTQIA+ / transgênero / orientação sexual / identidade de gênero	7	2,11
Mães ou responsáveis por crianças, deficientes ou idosos	1	0,30
Mulher em estádio de futebol / torcedoras	3	0,91
Mulher policial / mulher bombeiro militar / policial militar / magistradas/ delegadas/ das Forças Armadas / advogadas	7	2,11
Mulher rural	2	0,60
Mulher trabalhadora	1	0,30
Mulheres atletas	2	0,60
Mulheres/pessoas com deficiência	3	0,91
Pessoas com deficiência	1	0,30
Profissionais do sexo	1	0,30
Trabalhadoras domésticas	1	0,30
Mulheres	250	75,53
Total Geral	331	100

Fonte: Elaboração própria.

### 6.3 Análise do conteúdo dos PLs

Nesta parte do artigo será apresentada a análise das proposições relacionadas aos crimes de feminicídio, violência sexual e à Lei Maria da Penha, tendo por base os tipos de violência e os subtemas de categorização já referidos. Vale lembrar que essas propostas correspondem a 83% dos documentos analisados e exemplificam os posicionamentos dos/das parlamentares em relação a tais subtemas.

#### 6.3.1 Feminicídio

O crime de feminicídio está tipificado na Lei no 13.104, de 9 de março de 2015. Um dos objetivos da legislação é sensibilizar a sociedade e os governos para as circunstâncias específicas em que ocorrem homicídios de mulheres em razão das desigualdades de gênero. O problema adentrou o imaginário social com pesquisas realizadas com base em dados da saúde, boletins de ocorrência, processos judiciais e notícias de jornais. Embora sejam números parciais e, algumas vezes, produzidos sem reflexão crítica, eles despertam o interesse da mídia – responsável pela divulgação de casos – e indicam, ano após ano,



o aumento da violência. Demandam, portanto, medidas para conter esse avanço e maior sensibilização dos governos na formulação de medidas para prevenção.

O debate público sobre os feminicídios também tem chamado a atenção de parlamentares que se mobilizam na apresentação de projetos de lei. Entre 2016 e 2022, foram apresentados 47 PLs sobre a matéria, 29 deles (61%) voltados à coibição do crime, afora o interesse mais recente em propor medidas destinadas a mitigar os efeitos da violência para crianças e adolescentes órfãos/ãs do feminicídio. A seguir são apresentados os subtemas usados para classificar os PLs: coibição, prevenção e reparação.

#### 6.3.1.1 Coibição

Os 29 PLs contendo medidas de coibição relacionadas aos feminicídios estão distribuídos em propostas de aumento de pena, inclusão de causas de aumento de pena, agravamento na execução das penas, medidas de restrição de direitos e tipificação de novos crimes. Nas justificativas, os argumentos compartilham da ideia de que o endurecimento das penas e o combate à impunidade podem ser mais eficazes em conter o aumento do crime do que medidas de prevenção, embora essas sejam consideradas importantes. Há também o reconhecimento de que se trata de uma grave ofensa à vida das mulheres e preocupação com a proteção da família e com o abandono em que ficam os filhos e os pais das vítimas. Como reforço ao combate à impunidade, existem propostas para tornar o crime de feminicídio imprescritível e inafiançável e propostas para torná-lo crime autônomo.

#### 6.3.1.2 Prevenção

As medidas de prevenção constam de sete PLs e se concentram na criação de datas especiais para realização de campanhas, debates e divulgação de materiais educativos. A criação de sistemas nacionais de dados também é compreendida como medida preventiva, com incentivo à criação ou ampliação de cadastros nacionais de dados sobre pessoas condenadas por crimes de feminicídios e estupros. Os projetos de lei que tratam de sistemas de dados ignoram a existência das recomendações previstas na Lei Maria da Penha (art. 26, III) para a criação de um cadastro nacional de violência doméstica a ser mantido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)<sup>46</sup>, bem como a aprovação, em 2022, da Lei nº 14.310, de 2022, que alterou a LMP para determinar que os/as juizes/as registrem as medidas protetivas de urgência concedidas em banco de dados a ser criado e regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Também ignoram a Lei nº 14.232, de 2022, que cria a Política Nacional de Dados e Informações relacionados à violência contra as mulheres (PNAINFO). Consequentemente, os PLs reproduzem fórmulas que recomendam o armazenamento de dados de violência doméstica e familiar contra as mulheres em sistemas informatizados, sem que haja clareza de seus objetivos e sem que as propostas contribuam efetivamente para melhorar a qualidade e o uso das informações para o monitoramento e a formulação de políticas públicas.

46 O Cadastro Nacional de Violência Doméstica já existe e pode ser localizado no CNMP via link: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/CadastroNacionaldeViolenciaDomstica/CadastroNacionaldeViolenciaDomstica>. No mesmo site, encontra-se disponível o Cadastro Nacional de Feminicídios: <https://public.tableau.com/app/profile/cnmp/viz/CadastrodeFeminicidio/Feminicidio>. Cumpre dizer que ambas as iniciativas apresentam problemas na categorização das informações, limitações quanto ao alcance e a qualidade dos dados, bem como deficiência quanto à regularidade de envio dos dados, motivos pelos quais requerem aprimoramento (CNMP, 2017). No entanto, são plataformas que armazenam significativo volume de informações e poderiam ser utilizadas para a quantificação de processos relacionados aos feminicídios e à violência doméstica e familiar.

#### 6.3.1.3 Reparação

A partir de 2019, o tema da reparação entrou na agenda parlamentar acompanhando o debate público sobre as consequências para os “órfãos do feminicídio”. As medidas previstas nos onze PLs que tratam do assunto versam ora sobre o pagamento de benefício ou pensão para crianças e adolescentes órfãs de mulheres vítimas de feminicídio, ora sobre o ressarcimento ao Estado dos gastos hospitalares gerados em decorrência da conduta delitativa do agressor. Há também proposta para priorizar o acesso de crianças e jovens a serviços de atendimento psicossocial, médico ou assistência jurídica, bem como a programas de adoção. Os projetos restringem as medidas de reparação a familiares de mulheres que são assassinadas, e em nenhum dos PLs há referências às mulheres que sobrevivem às tentativas de feminicídio ou que sofrem lesões graves e ficam com sequelas irreversíveis, físicas e psicológicas, problema que também atinge suas/seus filhas/os e demais familiares.

#### 6.3.2 Violência sexual

Ocorrências de violência sexual têm ensejado movimentação frequente no Legislativo e muito desse interesse já foi convertido em leis. Entre as mais recentes, merecem destaque a Lei nº 13.718, de 2018, que tipifica os crimes de importunação sexual e divulgação de cena de estupro ou de cena de estupro de vulnerável, de cena de sexo ou de pornografia<sup>47</sup>, e a Lei nº 14.245, de 2021, que visa coibir a prática de atos que atentam contra a dignidade da vítima e de testemunhas, além de estabelecer causa de aumento de pena no crime de coação no curso do processo, conhecida como Lei Mariana Ferrer<sup>48</sup>, em referência à jovem que foi vítima de estupro e revitimizada pelo sistema de justiça com interpelações preconceituosas e estereotipantes feitas pelo advogado da defesa.<sup>49</sup>

Foram identificados 92 PLs relacionados ao tema da violência sexual, o que corresponde a 28% do total estudado e demonstra a relevância do assunto para os/as parlamentares. Trinta e um PLs referem-se à prevenção ou coibição da violência sexual contra crianças e adolescentes, com propostas de alterações do ECA ou do Código Penal desprovidas da abordagem de gênero ou interseccional. Isso significa que não existem medidas que atentem às condições de maior vulnerabilidade das meninas e das adolescentes como as principais vítimas de violência sexual, conforme evidenciam os dados do sistema de notificação de violência na área da saúde e na segurança pública (FERREIRA, COELHO, CERQUEIRA, ALVES e SEMENTE, 2023).

#### 6.3.2.1 Acesso à justiça

Entre os 22 PLs relativos ao acesso à justiça, encontram-se propostas que objetivam o atendimento prioritário ou humanizado às vítimas. São projetos de lei que modificam a competência do Judiciário (nas instâncias civil e militar), do Ministério Público e da Defensoria Pública para assegurar atendimento e dar celeridade aos procedimentos. Há também projetos que ampliam a competência dos serviços da rede de saúde e de segurança pública, alterando procedimentos para a coleta de vestígios e atendimento

47 Pode-se compulsar a íntegra dessa lei – datada de 24 de setembro de 2018 – na seguinte página eletrônica: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13718.htm).

48 Editada em 22 de novembro de 2021, a Lei Mariana Ferrer está disponível para consulta na página [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14245.htm).

49 Outras legislações importantes para a tipificação dos crimes de violência sexual são: a Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, que dispõe sobre os crimes hediondos e revoga a Lei nº 2.252, de 1º de julho de 1954, que trata de corrupção de menores; e a Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005, que, entre outras providências, revoga dispositivos anacrônicos do Código Penal.

emergencial. Existem, ademais, propostas para garantir atendimento digno e de não revitimização às vítimas de violência sexual, com medidas para acesso aos serviços de assistência médica, legal e psicossocial.

Nesse conjunto de propostas legislativas, chamou a atenção o PL 8003/2017, que torna obrigatória a notificação compulsória à polícia de todos os casos de violência sexual atendidos nos serviços de saúde. A justificativa do projeto não faz referência à Lei nº 10.778, de 2003 (Lei da Notificação Compulsória), e afirma que a obrigatoriedade seria uma ferramenta contra a subnotificação do crime e, conseqüentemente, contra a impunidade<sup>50</sup>. A proposta da Deputada Josi Nunes seguia em tramitação desconsiderando a aprovação, já em 2019, da Lei nº 13.931, que alterou a Lei da Notificação Compulsória para instituir a obrigatoriedade da notificação de casos de violência sexual à polícia<sup>51</sup>, não obstante a contrariedade e a resistência de especialistas da área da saúde e do direito.

### 6.3.2.2 Assistência

A assistência para as vítimas tem sido proposta, principalmente, na forma de custeio para tratamento e pagamento de benefícios e auxílios. São cinco PLs com propostas de custeio de tratamento emergencial, de atendimento psicológico pelo Sistema Único de Saúde (SUS), de acesso a benefícios trabalhistas (licenças do trabalho) ou de auxílio financeiro (bolsa a ser paga à mulher vítima de estupro que tenha realizado interrupção da gravidez ou tenha sofrido abortamento espontâneo. O auxílio é apresentado como obrigação do Estado em proteger a integridade física e mental das mulheres.<sup>52</sup> Ainda entre as medidas assistenciais, o PL 4011/2011 chamou a atenção por ser precursor da proposta de adoção, por bares e casas noturnas, de protocolos de atendimento a vítimas de violência sexual.<sup>53</sup>

### 6.3.2.3 Coibição

Medidas de coibição foram identificadas em dezesseis projetos de lei. Seis deles comportam propostas de alteração da tipificação penal dos crimes sexuais, um debate que foi motivado, em grande parte, pela repercussão de um caso de agressão sexual ocorrido em transporte público. Após ser preso em flagrante por ejacular no pescoço de uma jovem, o agressor foi liberado pelo juiz, que enquadrou o caso como importunação ofensiva ao pudor, um tipo de contravenção penal. No entendimento do juiz, não houve uso de violência ou de grave ameaça e não haveria elementos para o enquadramento no art. 213 do Código Penal. Os projetos de lei que surgiram à luz dos debates então deflagrados refletiram o clamor público de que o caso deveria ser visto como crime e apresentaram alternativas para criar uma graduação de comportamentos situados entre a importunação sexual e o estupro<sup>54</sup>.

50 Esse projeto está apensado ao PL 10025/2018, que trata da mesma medida e já havia sido mapeado por Matos (2020).

51 Pode-se compulsar o teor completo dessa lei, que foi sancionada em 10 de dezembro de 2019, na página [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13931.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13931.htm#art1).

52 O referido projeto tramita apensado ao PL 478/2007 (Estatuto do Nascimento).

53 Em 2023, após a divulgação do caso de estupro envolvendo o jogador de futebol Daniel Alves, na Espanha, e a aplicação de um protocolo que possibilitou à vítima fazer a denúncia do crime, o tema voltou a chamar a atenção do Congresso Nacional. Apenas nos primeiros meses da atual legislatura, parlamentares apresentaram onze PLs relativos a protocolos em caso de violência sexual em locais de eventos, cultura e lazer, matéria que acabou sendo convertida em lei durante a edição da presente obra (Lei nº 14.786, de 28/12/2023).

54 Trata-se de caso já referido ainda há pouco: a agressão sexual que teve lugar num ônibus em plena Avenida Paulista, na cidade de São Paulo, quando um homem ejaculou no pescoço de uma jovem. Após a divulgação do caso, instalou-se um debate sobre a inadequação do Código Penal para apreender casos praticados sem uso de violência física ou grave ameaça, mas que ofendem a dignidade e liberdade sexual da mulher. A primeira resposta a esse debate veio com a aprovação da Lei nº 13.718, de 2018, que, entre outras mudanças, alterou o Código Penal para tipificar o crime de importunação sexual nos seguintes termos: "Art. 215-A: Praticar

Outros sete PLs apresentaram propostas de aumento de pena e dois propuseram restrição de direitos, na mesma linha das propostas relativas ao feminicídio. Outro, ainda, disciplinou os efeitos da condenação, regulando a responsabilidade do réu de ressarcir o Estado pelos custos com tratamento de saúde para a vítima.

### 6.3.2.4 Conceito e *backlash*

As duas categorias aparecem juntas porque estão estreitamente relacionadas à Lei nº 12.845, de 2013<sup>55</sup>, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual, definindo-a – importa ressaltar – em termos mais limitados do que o previsto na LMP. A lei, diga-se de passagem, foi proposta pelo Poder Executivo e traz a assinatura da Presidenta Dilma Rousseff, do Ministro da Saúde, Alexandre Padilha, da Ministra da Secretaria de Políticas para Mulheres, Eleonora Menicucci, do Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, e da Ministra-Chefe da Secretaria dos Direitos Humanos, Maria do Rosário. Todos esses signatários, exceto a última, também assinaram o PL 6022/2013, que busca corrigir imprecisões do texto potencialmente prejudiciais à aplicação da norma.

Note-se que outros cinco PLs foram igualmente classificados como *backlash*, por trazerem propostas de revogação da lei que prescreve atendimento obrigatório e integral às pessoas em situação de violência sexual. Eles visam tornar obrigatória a denúncia à polícia como comprovação da violência sexual (e condição de acesso ao atendimento médico) ou intimidar as mulheres acenando com o agravamento da pena de denúncia caluniosa por falsa imputação de violência para ter acesso à interrupção de gravidez.

### 6.3.2.5 Prevenção

Foram localizados dezenove projetos de lei que apresentam medidas de prevenção à violência sexual. Diferentemente das campanhas previstas nos PLs com medidas de prevenção dos feminicídios, que se destinam à criação de datas especiais voltadas à divulgação de informações, as campanhas relativas à violência sexual apresentam caráter permanente, voltam-se ao meio publicitário e devem ser veiculadas em transportes públicos, locais de evento ou práticas esportivas. Os PLs que tratam delas também incentivam a criação de canais de denúncias e, em alguns casos, existe a previsão de programas de capacitação para profissionais no atendimento às vítimas.

Há outro conjunto de projetos que se dirige à educação, com medidas de prevenção ou coibição de violência sexual contra crianças e adolescentes, especialmente desenvolvidos no ambiente escolar como parte das atividades curriculares. São, portanto, projetos que compreendem a diversidade de ambientes em que a violência sexual pode ocorrer, bem como as especificidades do público que pode ser alcançado.

Quatro PLs foram classificados no tema de Políticas Públicas e consistem em propostas com enfoque intersetorial de medidas de prevenção e coibição e protocolos de atendimento. Apenas uma proposta apresenta medidas de reparação para vítimas de violência sexual e seus dependentes, em caso de morte decorrente da violência sofrida. As medidas reparatórias contemplam indenização por danos morais e aposentadoria por invalidez para os casos em que as vítimas não possam mais exercer suas atividades

contra alguém e sem a sua anuência ato libidinoso com o objetivo de satisfazer a própria lascívia ou a de terceiro. Pena: reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, se o ato não constitui crime mais grave." Essa lei também revogou a contravenção penal de importunação ofensiva ao pudor, usada para enquadrar semelhantes condutas até então.

55 O inteiro teor dessa lei, sancionada em 1º de agosto de 2013, pode ser visto na página virtual [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/12845.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12845.htm).

profissionais. Nos casos de morte, considerando aquelas que possam resultar de aborto inseguro, há previsão de pensão para dependentes.

### 6.3.3 Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha é reconhecidamente um marco jurídico fundamental no desenvolvimento das políticas nacionais de enfrentamento à violência contra as mulheres. Entre as mudanças introduzidas por seu texto, encontram-se o princípio da integralidade das medidas para o enfrentamento à violência contra as mulheres, a definição de violência doméstica e familiar, as medidas de prevenção, as medidas protetivas de urgência, a atenção às mulheres em situação de violência e a responsabilização dos/as agressores/as. A partir de 2017, a LMP passou por diversas alterações no seu texto que também incidiram em seus propósitos originários (MATOS, 2020; MATOS, BRITO E PASINATO, 2020).

Desde que foi aprovada, em 2006, a Lei Maria da Penha tem atraído a atenção de parlamentares com diferentes motivações, que pretendem aperfeiçoá-la ou descaracterizá-la. Até 2017, a atuação da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e do Consórcio Lei Maria da Penha, junto a parlamentares aliados/as, conseguiu conter o movimento de proposições legislativas que visavam alterar a lei. A tônica era promover condições para implementação integral da lei antes que qualquer modificação fosse feita em seu texto.

Contudo, em julho de 2016, quando a LMP completava uma década, o cenário político já apontava as mudanças que viriam a seguir. No contexto pós-golpe, que levou ao afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, as correlações de forças haviam se alterado desde a troca imposta ao governo federal. Naquele ano, um levantamento realizado pelo Consórcio Lei Maria da Penha localizou mais de cem projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional propondo modificações na LMP e avaliava-se que essa movimentação legislativa representava uma ameaça a mais no contexto de desmonte das políticas federais que se anunciava com o novo governo (MATOS, 2020).

O primeiro projeto a furar a barreira de não alteração da LMP foi o PLC 07/2016, que propunha modificar as atribuições policiais na aplicação das medidas protetivas de urgência. Os debates sobre esse PL iniciaram uma nova etapa nas estratégias de proteção da Lei Maria da Penha. Sem o apoio do governo federal, a mobilização contra o PLC uniu movimentos de mulheres e setores do sistema de justiça que lograram adiar a tramitação do projeto, mas não conseguiram deter as mudanças. Em 2017, a aprovação da Lei n. 13.505 inaugurou a prática de alteração da LMP, que tem sido rotineira desde então. Entre 2017 e 2023, quatorze leis foram aprovadas introduzindo modificações no texto da LMP, sendo seis delas promulgadas em 2019.

**QUADRO 4: LEIS QUE MODIFICAM A LEI MARIA DA PENHA**

ANO	LEI	DISPOSITIVOS	SUBTEMA
2017	<b>13.505</b> , de 8 de novembro – trata do direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino.	art. 10-A e art. 12-A	Atendimento Policial
2018	<b>13.641</b> , de 4 de abril – tipifica o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência.	art. 24	Coibição
	<b>13.772</b> , de 19 de dezembro – reconhece que a violação da intimidade da mulher configura violência doméstica e familiar e criminaliza o registro não autorizado de conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado.	art. 7º	Coibição
2019	<b>13.827</b> , de 13 de maio – autoriza, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência pela autoridade judicial ou policial, e determina o registro pela autoridade judicial das MPUs (banco de dados de MPUs do CNJ).	art. 12-C e art. 38-A	Atendimento Policial / prevenção (dados)
	<b>13.836</b> , de 4 de junho – torna obrigatória a informação sobre a condição de pessoa com deficiência da mulher vítima de agressão doméstica ou familiar.	art. 12	Atendimento Policial
	<b>13.871</b> , de 17 de setembro – dispõe sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados.	art. 9º, §§ 5º e 6º	Assistência / Coibição
	<b>13.880</b> , de 8 de outubro – prevê a apreensão de arma de fogo registrada ou sob posse do agressor em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.	art. 12 e art.18	Medida Protetiva
	<b>13.882</b> , de 8 de outubro – garante a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio.	art.9º, §§ 7º e 8º, e art. 23	Assistência / Medida Protetiva
	<b>13.894</b> , de 29 de outubro – prevê a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e torna obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas.	art. 9º, §§ 2º e 4º, art. 11, art. 14-A e art.18	Acesso à Justiça
2020	<b>13.984</b> , de 3 de abril – estabelece como medidas protetivas de urgência a frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e o acompanhamento psicossocial.	art. 22	Medida Protetiva / Coibição (ressocialização do agressor)

ANO	LEI	DISPOSITIVOS	SUBTEMA
2021	<b>14.188</b> , de 29 de julho – inclui, no Código Penal, o crime de violência psicológica contra a mulher, com punição de seis meses a dois anos de prisão e multa; estabelece a pena de reclusão, de um a quatro anos, para a lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino; <i>altera a Lei Maria da Penha para afastar de imediato o agressor do lar em caso de ameaça à integridade psicológica da mulher em situação de violência</i> ; e cria o Programa Sinal Vermelho para mulheres em situação de violência pedirem ajuda ao mostrarem um “X” escrito na palma da mão, de preferência vermelho, em repartição pública ou entidade privada participante.	art.12-C	Coibição / Medida Protetiva / Prevenção
2022	<b>14.310</b> , de 8 de março – determina o registro imediato, pela autoridade judicial, das medidas protetivas de urgência deferidas em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes. (garantido o acesso instantâneo do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social, com vistas à fiscalização e à efetividade das MPU’s).	art. 38-A	Prevenção (dados)
2023	<b>14.550</b> , de 19 de abril – dispõe sobre as medidas protetivas de urgência e estabelece que a causa ou a motivação dos atos de violência e a condição do ofensor ou da ofendida não excluem a aplicação da Lei <sup>56</sup> . <b>14.674</b> , de 14 de setembro – dispõe sobre o auxílio-aluguel a ser concedido pelo juiz em decorrência de situação de vulnerabilidade social e econômica da ofendida afastada do lar.	art. 19, caput, §§ 4º, 5º e 6º, e art. 40-A  art. 23, caput e inciso VI	Conceito / Medida Protetiva  Assistência / Medida Protetiva

Fonte: Elaboração própria com base em Matos, Pasinato e Brito (2020, p. 39).

56 A lei foi fruto da incidência política do Consórcio Lei Maria da Penha para referendar os princípios originários da LMP, máxima proteção às mulheres em situação de violência doméstica e em conformidade com o quanto preceituado nos artigos 5º, 6º e 7º da norma. A proposta também visou fortalecer as medidas protetivas previstas e que devem ser concedidas a partir do momento em que a vítima fizer uma denúncia em forma de depoimento às autoridades ou apresentar alguma alegação sobre a agressão por meio de relato escrito. Essas medidas serão concedidas independentemente do tipo de crime cometido, do registro de boletim de ocorrência, da existência de inquérito policial e também do ajuizamento de ação penal ou cível contra o agressor. Além disso, as medidas protetivas só poderão ser indeferidas se ficar comprovado que a integridade física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral das vítimas, ou de seus dependentes, não correm riscos.

Vale notar que as proposições legislativas relacionadas à LMP somaram a maior parte das iniciativas localizadas na pesquisa em comentário: entre 2020 e 2022, elas somam 135. Há um pouco de cada subtema, mas as medidas protetivas são as preferidas entre as propostas de alteração da LMP, concentrando cerca de trinta por cento dos PLs indexados neste tema.

### Atendimento Policial

O atendimento policial está previsto no Capítulo III (arts. 10 a 12) da LMP. Entre 2017 e 2022, seis leis introduziram mudanças nesse capítulo, não tendo bastado para conter a nova onda de PLs: foram localizados treze projetos de lei com propostas para ampliar ou modificar as atribuições para aplicação pela polícia civil das medidas de afastamento do agressor do lar e de proibição de contato dele com a mulher e seus familiares. Há também um conjunto de oito PLs que apresentam medidas já inscritas na Lei Maria da Penha ou em outras leis e documentos técnicos, revelando-se assim inócuos e desnecessários.

#### 6.3.3.1 Conceito

Foram localizados dezesseis PLs com propostas de modificar os arts. 1º a 7º da LMP. A questão norteadora para a leitura desses PLs foi a efetiva contribuição que representam para a proteção das mulheres em situação de violência. Trata-se de propostas de mudanças referentes às características das mulheres e à inclusão de expressões sem nenhuma revisão do texto legal para adequação das medidas necessárias ao atendimento do novo público ou tipo de violência que está sendo apresentado, como é o caso de um PL que sugere incluir a palavra “acessibilidade” para garantir atendimento às mulheres com deficiência. Outros projetos apresentam mudança sobre as formas de relacionamento entre as mulheres e seus agressores numa tentativa de alterar o escopo da violência doméstica e familiar.

Há também PLs que se voltam a incluir novas formas de violência, além das tentativas de definir sua aplicação em outros contextos para além do doméstico e familiar ou a ampliação da lei para ser aplicada a todos os tipos de violência contra as mulheres. É o caso da ampliação para “todos os tipos de violência contra as mulheres” que apenas substitui as expressões “violência doméstica e familiar contra a mulher” sem nenhuma revisão para contemplar medidas específicas relacionadas às diferentes formas de violência à qual a mudança se refere.

Da análise das propostas e suas justificativas, conclui-se que algumas das alterações sugeridas seriam melhor atendidas via regulamentação de políticas públicas. Além disso, algumas mudanças pretendidas são inócuas, porque já contempladas em lei, hipótese em que se encaixa a proposta de ampliação de proteção para os casos em que existe relação de hierarquia entre a mulher e seu/sua agressor/a. Essa medida estenderia a proteção da lei para trabalhadoras domésticas, por exemplo, algo que já conta com previsão legal (MATOS, BRITO e PASINATO, 2020).

Mencionem-se, ainda, as propostas que preocupam em atacar os propósitos da LMP, como ocorre com o PL que pretende ampliar a aplicação da LMP para as vítimas do sexo masculino e com aquele que retira da lei a referência a direitos sexuais e reprodutivos e a expressão “gravidez como prática forçada”, procurando denegar o direito das mulheres de ter acesso ao abortamento legal.



### 6.3.3.2 Coibição

Quatorze PLs apresentam medidas de coibição da violência doméstica e familiar, reportando-se ao aumento de pena e aos efeitos da condenação, estando entre as medidas mais comuns a proibição do agressor de assumir cargos ou empregos em órgãos públicos. Dois PLs tratam da produção de provas e outro propõe medidas cautelares, como o bloqueio de bens, salários e patrimônios do agressor, para que possam ser usados em ressarcimento por danos morais e materiais às vítimas.

Há também uma proposta de reparação para o Estado com a obrigação do agressor de pagar multa caso a mulher venha a utilizar serviços da rede pública em razão da violência. Por fim, dois PLs retomam o debate sobre a aplicação da Lei n. 9.099, de 1995 (Juizado Especial de Pequenas Causas), para a violência doméstica e familiar: um reforça a proibição de aplicação das medidas dessa lei aos casos de contravenções penais em contexto doméstico e familiar; e o outro propõe aplicar a suspensão do processo para os crimes ocorridos em contexto de violência doméstica e familiar que tenham pena mínima igual ou superior a um ano.

Comparado aos PLs que instituem medidas de coibição aos feminicídios, os projetos de lei relacionados à LMP contam com maior diversidade de medidas e menor apelo punitivista. Embora os achados da pesquisa aqui relatada necessitem de acompanhamento e aprofundamento, os estudos realizados anteriormente (MATOS, 2020) sugerem a possibilidade de propor algumas interpretações para investigação posterior. A primeira interpretação é que o aumento das leis aprovadas a partir de 2020 tipificando outras formas de violência pode ter contribuído para redirecionar o apelo punitivista para outras formas de apresentação, sem necessidade de modificação da LMP. A segunda interpretação considera que as mudanças podem estar sendo feitas indiretamente (sem alterar o texto da LMP), com alterações de aumento de pena diretamente no Código Penal. Por fim, uma terceira forma de interpretar seria o redirecionamento das medidas de coibição para outras previsões da LMP, a exemplo do crime de descumprimento das medidas protetivas, previsto no art. 24 da LMP. Como se verá adiante, as medidas protetivas também acumulam medidas de coibição.

### 6.3.3.3 Medidas protetivas

As medidas protetivas de urgência (MPUs) continuam sendo o centro das atenções na Lei Maria da Penha. O capítulo sobre as MPUs já foi modificado por quatro leis (ver Quadro 4), sendo a mais significativa a inclusão do tipo penal de “descumprimento da medida protetiva” (art. 24-A, introduzido pela Lei n. 13.641, de 2018), que passou a ser o único crime tipificado na LMP. Até o final de 2019, haviam sido localizados 51 PLs tramitando com propostas de modificação dos dispositivos relacionados às medidas protetivas (MATOS, 2020). De 2020 a 2022, foram apresentados mais 42.

Seguindo a tendência do que havia sido observado por Matos (2020), há grande ênfase no uso de recursos eletrônicos para maior controle sobre o agressor e proteção para as vítimas. Entre os dezoito PLs voltados a modificar as MPUs que se aplicam ao agressor, treze deles trazem a previsão de monitoramento eletrônico dos agressores e de fornecimento do botão do pânico para as vítimas. Outros sete PLs buscam modificar as medidas que se aplicam à ofendida, mediante a ampliação de auxílios financeiros temporários<sup>57</sup>, o acesso a valores que estejam depositados em conta conjunta com

<sup>57</sup> Essa proposta foi convertida na Lei n° 14.674, de 14 de setembro de 2023, que pode ser consultada na página: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14674.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14674.htm).

o agressor e a garantia de que as crianças possam se manter matriculadas em escolas próximas ao local de residência da mãe.

O art. 24, por sua vez, foi objeto de seis propostas de modificação no sentido de aumentar a pena pelo descumprimento das medidas protetivas de urgência, prever a decretação de prisão preventiva em caso de descumprimento, vedar a possibilidade de aplicação de fiança, converter o crime de descumprimento das MPU em crime de desobediência e criminalizar o descumprimento da medida protetiva de afastamento que tenha sido determinada por delegado ou policial.

Com encaminhamento um pouco distinto, o PL 1604/2022, propõe alterações incidentes sobre problemas específicos verificados no dia a dia da aplicação da LMP com os quais se preocupam os operadores jurídicos que trabalham na área (CNJ, IA, CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA, 2022). O projeto quer inovar a lei com o acréscimo de dispositivos que garantem a concessão de medidas a partir do depoimento da vítima (art. 19), a consideração sobre o risco para análise de indeferimento, a pacificação de entendimento da natureza jurídica das MPUs e o prazo de vigência delas. Ele também pretende modificar o art. 40 para reforçar a conceituação prevista no art. 5° com o entendimento de que todas as formas de violência doméstica e familiar contra as mulheres são violência de gênero, a fim de evitar que os casos de violência envolvendo irmãos, pais e outros familiares sejam excluídos da aplicação da lei.<sup>58</sup>

Apesar do interesse pelas medidas protetivas de urgência, identificam-se aspectos problemáticos na sua aplicação, como a implementação integral da competência híbrida dos juizados de violência doméstica – prevista no art. 14 da LMP – que contribuiria para reduzir a revitimização das mulheres que precisam buscar seus direitos e de seus filhos nas varas de família, ou as dificuldades de monitoramento das MPUs em razão da aplicação de segredo de justiça de forma não justificada (CNJ, IA, CONSÓRCIO LEI MARIA DA PENHA, 2022).

### 6.3.3.4 Serviços

Nove projetos de lei se dedicaram a propor a criação de serviços para atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar, alguns deles motivados pelos anúncios de crescimento da violência contra as mulheres durante o período de isolamento social imposto para contenção da pandemia de COVID-19.<sup>59</sup> São propostas de inclusão dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência entre os serviços essenciais que permaneceram em funcionamento durante o período de isolamento e propostas de ampliação e garantia de acesso das mulheres a vagas de abrigo em hotéis, entre outras medidas. Dois PLs cuidam de prever medida que se popularizou durante a pandemia, inclusive em outros países: o uso de um código para as mulheres pedirem ajuda em farmácias.<sup>60</sup>

Alguns PLs repetem propostas que demonstram o desconhecimento da realidade e da legislação existente. Um deles responde à antiga demanda dos movimentos

<sup>58</sup> Essa proposta foi aprovada e convertida na Lei n° 14.550 de 19 de abril de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14550.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14550.htm#art1). Acesso em: 8 out. 2023.

<sup>59</sup> Os projetos de lei apresentados durante o primeiro semestre de 2020 foram analisados na Nota Técnica referente aos Projetos de Lei em tramitação no Congresso Nacional sobre medidas para o enfrentamento à violência doméstica e familiar, no contexto do distanciamento social, decorrente da vigência do Estado de Calamidade Pública instituído pelo Decreto n° 6/2020, elaborada pelo Consórcio Lei Maria da Penha em abril de 2020 e disponível para consulta em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/radar-feminista-lista/artigos-textos2/4774-nota-tecnica-sobre-os-projetos-de-lei-em-tramitacao-no-congresso-nacional-para-o-enfrentamento-a-violencia-domestica-e-familiar-no-contexto-de-isolamento-social>.

<sup>60</sup> A medida foi convertida na Lei n° 14.188, de 28 de julho de 2021, que cria o Programa de Cooperação Sinal Vermelho para a Violência Doméstica, e pode ser consultada em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/14188.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14188.htm).

de mulheres a respeito do funcionamento ininterrupto das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMS), além de prescrever a realização de convênio com órgãos do sistema de justiça e da rede socioassistencial para a oferta de assistência psicológica e jurídica à mulher vítima de violência e recomendar outras diretrizes para o atendimento qualificado<sup>61</sup>. Há também PL que prevê a criação de uma casa abrigo por município brasileiro.

Com relação às DEAMS, a oferta de serviço ininterrupto já está prevista no art. 10-A da LMP (incluído pela Lei no 13.505, de 2017). A oferta de assistência psicossocial e jurídica, por sua vez, consta de recomendações em documentos de diretrizes elaborados pelo governo federal para o funcionamento das DEAMS e dos Centros de Referência de Atendimento Especializado.

As casas abrigo despertam interesse por ser um mecanismo institucional de proteção à vida das mulheres em situação de violência, mas sua instalação em cada município brasileiro é incompatível com os próprios fundamentos do abrigamento, que requer sigilo da localização do imóvel como requisito para a proteção das mulheres e dos/as profissionais que lá trabalham. Além disso, financeiramente é inviável que as casas sejam mantidas em municípios pequenos onde o orçamento mal alcança o atendimento à população de usuárias das políticas da assistência social. Por fim, o projeto reflete entendimentos do senso comum de que é preciso afastar a mulher do contato com seu agressor e “protegê-la”, mas não indica política pós-abrigamento que garanta condições mínimas de existência com dignidade para essa mulher e seus dependentes.

#### 6.3.3.5 Prevenção

Apenas um projeto de lei tratou de medidas preventivas com o objetivo de obrigar os estabelecimentos de ensino público de nível médio a ofertarem informações sobre noções básicas da LMP, respeito aos Direitos Humanos e igualdade de gênero, divulgação do Ligue 180 e estímulo ao registro de ocorrências de violência doméstica e familiar. A medida dirige-se para a comunidade escolar formada por professores e alunos. O PL é um dos poucos que não modifica a Lei Maria da Penha, mas propõe medidas já contempladas na Lei nº 14.164, de 2021, o que torna o projeto desnecessário<sup>62</sup>.

#### 6.3.3.6 Políticas públicas

A criação de políticas públicas com previsão de orçamento e diretrizes para formulação, implementação e monitoramento é um debate ainda distante das políticas de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres. Nesse subtema, foram identificados quatro PLs, sendo o mais interessante deles a proposta que visa tornar obrigatória a capacitação de servidores de órgãos e entidades da administração pública sobre equidade de gênero e violência contra as mulheres. A proposta inspira-se na Ley 27.499/2019, conhecida como Ley Micaela, da Argentina,<sup>63</sup> e implementada pelo Ministério de las Mujeres, Géneros y Diversidades, responsável pela elaboração de conteúdos e diretrizes para a realização das capacitações.

61 O PL foi convertido na Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023, sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva no pacote de medidas que celebram os 100 dias do governo e está disponível para consulta na página: <https://legis.senado.leg.br/norma/36940332/publicacao/36942118>.

62 Propostas semelhantes também foram apresentadas em projetos de lei relacionados à violência sexual.

63 Ley 27.499 de 10 de enero de 2019 – Ley Micaela de capacitación obligatoria en género para todas las personas que integran los tres poderes del Estado. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/generos/ley-micaela>. Acesso em: 10 out. 2023.

## 6.4 Considerações finais

**O objetivo deste capítulo foi apresentar os resultados do levantamento das 331 proposições legislativas sobre a violência de gênero contra as mulheres em tramitação no Congresso Nacional em dezembro de 2022. A análise por subtemas buscou aprofundar a compreensão sobre o tipo de medida relacionada a cada tipo de violência, explorando as semelhanças e diferenças entre elas. Na apresentação dos resultados, optou-se por uma narrativa descritiva, agrupando os PLs por tipo de violência e por similaridade nas propostas. Essa foi a forma para preservar a diversidade de temas e subtemas e dar inteligibilidade ao grande volume de informações disponíveis. Outros arranjos são possíveis, bem como o aprofundamento da análise, que deverá ser realizado no futuro.**

Entre os nove tipos de violência pesquisados são aqueles cujo reconhecimento social já está mais consolidado que recebem maior atenção dos/as parlamentares, a saber: a violência sexual, os feminicídios e a violência doméstica e familiar. Esse interesse, cumpre dizer, não é homogêneo, e quando se aprofunda na leitura dos textos das proposições observam-se características que podem ser bastante úteis para retratar o contexto e o provável impacto de uma proposta de lei geral de violência de gênero contra as mulheres no Brasil.

A distribuição por ano sugere que a 56ª Legislatura (2019-2022) foi – até agora – o período com maior número de proposições legislativas na área de violência contra as mulheres. O número de projetos apresentados nesse interregno pode ser ainda maior do que o exposto se forem considerados os PLs arquivados durante o período, ou aqueles indexados por outras palavras-chaves não capturadas na busca realizada nos sites institucionais. Além do aumento de PLs, houve também o crescimento no número de leis aprovadas envolvendo a temática, um movimento que não para de crescer. Entre janeiro e outubro de 2023, oito PLs examinados neste relatório foram convertidos em leis.<sup>64</sup>

Essa movimentação parlamentar parece expressar tanto o reconhecimento da gravidade do problema pelo Legislativo, como um maior interesse em criar mecanismos de resposta e prevenção. É inegável, também, o reconhecimento da violência contra as mulheres, o que converte o tema em potente ferramenta para impulsionar candidaturas e ganhar eleições.

Esse interesse crescente ocorreu num período caracterizado por denúncias, especialmente por segmentos dos movimentos feministas e institutos de pesquisa, a respeito do retraimento das ações do governo federal no enfrentamento à violência contra as mulheres, com o desmonte de políticas públicas, a retirada de orçamento e a mudança do foco conceitual da política promovido tanto pela eliminação da perspectiva de gênero quanto por um discurso de priorização da proteção à família heteronormativa, o que poderia ser interpretado como uma situação paradoxal na resposta do Estado à violência contra as mulheres.

64 Lei nº 14.531, de 10 de janeiro de 2023; Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023; Lei nº 14.541, de 3 de abril de 2023; Lei nº 14.542, de 3 de abril de 2023; Lei nº 14.550, de 19 de abril de 2023; Lei nº 14.674, de 15 de setembro de 2023; Lei nº 14.717, de 31 de outubro de 2023; e Lei nº 14.713, de 31 de outubro de 2023.

Mas, como costuma ocorrer em relação aos direitos das mulheres, é preciso cautela em analisar os movimentos que aparentam contribuir para seu reconhecimento. Apesar da aparente contradição entre a ação dos Poderes Executivo e Legislativo, a análise dos PLs mostra que os propósitos dos/as parlamentares nem sempre se distanciaram das diretrizes do governo federal. Um exemplo é o pouco interesse na apresentação de projetos de lei para a formulação de políticas públicas ou a criação de serviços especializados no atendimento às mulheres.

A leitura dos documentos foi realizada à luz das perspectivas de gênero e interseccionalidades. Essas ferramentas conceituais permitem uma leitura crítica da eficácia das leis para combater as desigualdades estruturais que afetam de forma específica às mulheres em sua diversidade. Segundo bel hooks (2020), o compartilhamento da repulsa ética e moral à violência contra as mulheres não necessariamente significa a união de propósitos e forças para desafiar o patriarcado, não aceitar que homens tenham mais direitos ou privilégios que as mulheres, ou que tenham poder sobre elas. Em outros termos, apoiar a luta pelo fim da violência contra as mulheres não necessariamente significa o desejo de criar uma sociedade mais justa e mais igualitária.

Os textos legislativos dão muitas pistas de como esses propósitos que representam percursos aparentemente comuns podem levar a lugares opostos. São exemplos disso o banimento da perspectiva de gênero dos documentos oficiais e dos projetos de lei e a indistinção das referências às mulheres, ignorando diferenças de raça, cor, etnia, classe e outras como estratégia de apagamento do racismo e das diversas desigualdades. Há, também, tentativas para fazer retroceder os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. Não foi por acaso, aliás, a identificação dos projetos que representam retrocesso para os direitos das mulheres no tema da violência sexual, com ataques ao aborto legal e tentativas de revogar a legislação permissiva ou de obrigar as mulheres a registrarem boletim de ocorrência para terem acesso à interrupção de gravidez já autorizada por lei. O balanço apresentado pelo CFEMEA (2023) confirma essa preferência. Felizmente, em contraposição, há propostas que se mostram sensíveis ao buscar proteger mulheres e meninas vítimas de violência, prescrevendo ações de atendimento digno para elas.

Na análise dos PLs foram identificadas algumas características que corroboram os achados de outros estudos, a exemplo daquele feito pelo CFEMEA (2023): a repetição de propostas semelhantes, quando não idênticas, e a existência de propostas que apresentam medidas já contempladas na legislação vigente. Acrescente-se, ainda, a forma pontual como são feitas as modificações sem considerar a necessidade de que as medidas de prevenção ou de coibição da violência de gênero contra as mulheres integrem políticas públicas, serviços e ações mais consistentes, que possam ir além das campanhas com divulgação de informações ou incentivo à denúncia à polícia. Esse talvez seja um dos efeitos da eliminação da perspectiva de gênero nas proposições, que afasta a compreensão da complexidade do problema da violência contra mulheres e meninas e a necessidade de planejar respostas que considerem diferentes dimensões da prevenção da violência, da proteção e garantia dos direitos e da responsabilização dos agressores.

Para explorar a forma como os/as parlamentares compreendem a violência contra as mulheres, foi interessante analisar as soluções propostas para legislar sobre a violência e no esforço de identificar tendências, foi interessante perceber algumas regularidades internas aos subtemas analisados. Assim, no subtema da coibição, há preferência pela adoção de medidas como a tipificação de novos crimes (43 PLs) e o aumento da pena (27

PLs), enquanto as medidas de prevenção privilegiam a realização de campanhas (22 PLs). Quando cruzamos essas informações com os tipos de violência, há também tendências interessantes. Por exemplo, nos casos de feminicídio, há concentração nas medidas de coibição que tendem ao endurecimento penal, maior rigidez na execução das penas e medidas restritivas de direitos mesmo após o cumprimento das penas. Mais da metade dos PLs de feminicídio investem nessas medidas e no discurso punitivista. Nos casos de violência sexual, há maior preocupação em tipificar novos crimes com justificativas amparadas na necessidade de criminalizar outras formas de comportamentos que atentam contra a dignidade sexual das mulheres e meninas.

Essas são apenas algumas pistas da forma como parlamentares pensam sobre cada um dos tipos de violência. Uma análise aprofundada requer novos estudos, uma vez que os PLs podem trazer mais de uma medida para prevenir a violência ou responder a ela, dificultando a apreensão de todas as categorias possíveis.

Em 2022, formou-se um pequeno *corpus* de projetos sobre reparação. Eles se voltam à garantia de pensão ou indenização para crianças e adolescentes órfãs/os do feminicídio, mas merecem atenção pela possibilidade de alavancar um debate mais amplo sobre o alcance e o tipo de medidas aplicadas, principalmente porque os PLs consideram a reparação apenas em casos de morte das mulheres, excluindo aquelas que sobrevivem e que igualmente requerem atenção do Estado. Além das propostas direcionadas aos “órfãos do feminicídio”, há também alguns PLs que discutem a indenização por danos morais para as vítimas de violência e o ressarcimento ao Estado dos serviços por ele prestados.

Apesar da importância desses PLs, as medidas propostas ainda são insuficientes para que se possa afirmar que o Estado Brasileiro está cumprindo com o dever da devida diligência, que abrange a obrigação do Estado de reparar integralmente as violações de direitos humanos; de criar medidas de restituição, medidas de reabilitação, medidas de compensação, medidas de satisfação e garantias de não repetição, afora a obrigação (primária) de investigar as violações de direitos humanos.

**A Lei Maria da Penha e a violência doméstica e familiar contra as mulheres continuam sendo objeto de grande atenção entre os/as parlamentares. Dos 135 PLs classificados nesse tema, 124 apresentaram propostas de mudanças diretamente no texto da LMP. Ao final da leitura, resta a impressão de que a lei acabaria em frangalhos, se todos esses PLs fossem aprovados, tamanha a quantidade de mudanças projetadas para incidir sobre praticamente todos os artigos, na maior parte das vezes sem levar em consideração a integralidade das medidas e dos procedimentos ali contidos.**

Com sorte, talvez essa aprovação em massa não ocorra em razão da própria natureza das propostas, caracterizadas pela repetição e apresentação de medidas já contempladas em lei. De toda forma, é grande o interesse nas medidas protetivas: são 45 propostas de aprimoramento das MPUs, a maior parte delas reportando-se ao agressor, sendo o monitoramento eletrônico deles a medida disparadamente preferencial entre os/as parlamentares. Há também interesse em coibir o descumprimento das MPUs, especialmente por meio do aumento da pena prescrita para o crime. Interesse semelhante não foi observado nas medidas que ampliam a assistência às vítimas e o acesso delas à



justiça, o que pode ser indicativo de que o interesse não é garantir que as mulheres tenham acesso a condições para construir sua autonomia e sair da situação de violência.

É fato que esse movimento pode ser bem-intencionado e disposto a aprimorar a lei, mas a repetição de propostas e o desconhecimento da legislação vigente apontam a existência de equívocos evidentes, feito o PL 2338/2022, que propõe ampliar a aplicação da Lei Maria da Penha para todas as formas de violência contra as mulheres, com a mera troca da expressão “mulher em situação de violência doméstica e familiar” por “mulher em situação de violência”.

Uma das pretensões da pesquisa sobre os PIs foi dialogar com as categorias inovadoras presentes nas leis internacionais identificadas no estudo “Leis integrais de violência de gênero contra as mulheres e as experiências internacionais”, elaborado por Leila Linhares Barsted e apresentado no quarto capítulo deste livro, tais como: a inclusão do termo gênero, a definição de conceitos-chave, a ampliação do tipo de violência, a ideia da integralidade e da interseccionalidade, a indicação de entes responsáveis, a definição de serviços, a ênfase na prevenção da violência, a ênfase na formação de agentes, a destinação obrigatória de recursos e a definição de fonte, monitoramento, dados estatísticos e responsáveis pela coleta.

A identificação inicial de alguns PLs contendo propostas de integrar medidas de prevenção, assistência e coibição suscitou a ideia de que seria possível fazer o exercício. No entanto, a leitura dos projetos evidenciou que esse exercício seria infrutífero, mesmo que preliminar. Isso porque os projetos que parecem inovadores por criar mecanismos para enfrentamento ao assédio sexual nas instituições de segurança (PL 5016/2020), coibir a violência doméstica e familiar contra as pessoas idosas (PL 3133/2021), proteger as pessoas vítimas de violência com base na orientação sexual, identidade de gênero, expressão de gênero ou características biológicas ou sexuais (PL 2653/2019), ou por coibir e prevenir a discriminação contra a mulher (PL 4857/2009) usam a Lei Maria da Penha como modelo e reproduzem a estrutura dela, incluindo parte das medidas e procedimentos nela previstos, com algumas adaptações para as especificidades dos problemas aos quais pretendem oferecer resposta. Esse é, sem dúvida, um aspecto positivo a ser ressaltado. Apesar de tantas tentativas de modificação da Lei Maria da Penha, ela segue sendo modelo para outras normas.

As conclusões do documento do CFEMEA (2023) segundo as quais as propostas em tramitação no Congresso Nacional revelam a pouca articulação com os públicos beneficiários e com os movimentos e as organizações que os representam foram corroboradas pelo levantamento que fizemos. Basta lembrar as fragilidades na definição dos conceitos e a ausência do debate sobre interseccionalidade de gênero, raça e outros marcadores sociais de diferença nas propostas aqui analisadas. Importa enfatizar, também, a fragmentação dessas propostas, mesmo quando utilizam a Lei Maria da Penha como modelo. Elas expressam pouca ou nenhuma reflexão sobre as especificidades das formas de violência perpetradas em face da diversidade de mulheres, e as condições e os contextos em que vivem, quando não reproduzem recomendações para o atendimento policial ou procedimentos judiciais ignorando o longo e tortuoso caminho percorrido para chegar à proposta de construção da rede de atendimento para mulheres em situação de violência com suas diretrizes e serviços especializados.

**As dificuldades de diálogo entre parlamentares e movimentos sociais é aspecto a ser analisado para a formulação de um projeto de lei geral. Nos últimos anos, a interrupção da democracia no Brasil foi acompanhada pelo avanço do conservadorismo na sociedade brasileira e nas suas instituições políticas, incluindo-se o Congresso Nacional. O festejado aumento no número de mulheres deputadas federais, que cresceu 18,8% em relação ao número de eleitas em 2018, não significa maiores garantias para os direitos das mulheres, uma vez que muitas das parlamentares eleitas se alinham ao campo conservador, com atuação voltada a fazer retroceder os direitos conquistados e impedir o reconhecimento de novos direitos (CFEMEA, 2023).**



## REFERÊNCIAS

BERTOLIN, Patrícia; Tuma Martins: ANGOTTI, Bruna; VIEIRA, Regina Stela Corrêa. **Feminicídios. Quando a desigualdade de gênero mata**: mapeamento da tipificação na América Latina. Joaçaba: UNIOESC, 2020

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução no 33, de 2022**. Altera os arts. 105 e 143 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução no 17, de 21 de setembro de 1989, para dispor sobre o arquivamento de proposições, a precedência na tramitação conjunta e outras providências. Brasília: Diário da Câmara dos Deputados, 5 de agosto de 2022, p. 195. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/2022/resolucaodacamaradosdeputados-33-4-agosto-2022-793091-publicacaooriginal-165882-pl.html>. Acesso em: 18 set. 2022.

CFEMEA. **Mulheres e resistência no Congresso Nacional**: radar feminista ao término da Legislatura 2019-2022. Brasília, 2023. Disponível em: <https://encurtador.com.br/kQ028>. Acesso em: 18 mar. 2023.

CFEMEA. **Mulheres e resistência no Congresso Nacional**: balanço 1º semestre de 2021. Disponível em: [https://www.CFEMEA.org.br/images/stories/Mulheres\\_e\\_Resistencia\\_no\\_Congresso\\_Nacional.pdf](https://www.CFEMEA.org.br/images/stories/Mulheres_e_Resistencia_no_Congresso_Nacional.pdf). Acesso em: 22 mar. 2023.

CFEMEA. **Perfil parlamentar (2023-2026) sob a ótica da Agenda Feminista**. Brasília: Cfemea, 2023. Disponível em: <https://www.cfemea.org.br/index.php/pt/eleicoes/eleicoes-2022/6177-repercussao-na-imprensa-da-pesquisa-sobre-perfil-parlamentar-2023-2026>. Acesso em: 19 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; Instituto Avon; Consórcio Lei Maria da Penha. **Avaliação sobre a aplicação das medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/08/relatorio-avaliacao-medidas-protetivas-lei-maria-da-penha-23082022.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). **Intercâmbio Brasil-União Europeia sobre o Programa de Combate à Violência Doméstica**. Relatório Final. Brasília: CNMP/União Europeia, 2017. Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/outubro/DHUM0123\\_INGLES.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/outubro/DHUM0123_INGLES.pdf). Acesso em: 2 abr. 2023.

DANTAS, Maria Eduarda Borba. **Dimensões da violência contra mulheres defensoras de direitos humanos no Brasil**. Brasília: ONU Mulheres, 2022. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2021/11/Relatorio-Defensoras-Violencia1.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2023.

FERREIRA, Helder; COELHO, Danilo; CERQUEIRA, Daniel; ALVES, Paloma; e SEMENTE, Marcela. **Elucidando a prevalência de estupro no Brasil a partir de diferentes bases de dados**. Brasília: IPEA, 2023. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11814/1/Publicacao\\_preliminar\\_TD\\_Elucidando\\_a\\_prevalencia\\_de\\_estupro.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11814/1/Publicacao_preliminar_TD_Elucidando_a_prevalencia_de_estupro.pdf). Acesso em: 7 abr. 2023.

FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: FBSP, 2023.

FORUM CEARENSE DE MULHERES. **Dossiê FCM/AMB 2023**: contra-dados sobre feminicídio no Ceará. Fortaleza, 2023. 52p. Disponível em: <https://ambfeminista.org.br/wp-content/uploads/2023/03/2023-Dossie-Contra-dados-sobre-Feminicidios-no-Ceara.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2023.

KUNUNGUE ATY GUASU. **Corpos silenciados, vocês presentes**: a violência no olhar das mulheres Kayowa e Guarani. Resumo do Relatório, nov. 2020.

MATOS, Myllena Calasans; BRITO, Priscila; PASINATO, Wânia. A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. In: SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (orgs.). **Tecendo fios das críticas feministas ao Direito no Brasil II**: direitos humanos das mulheres e violências – novos olhares, outras questões. V. 2. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020.

MATOS, Myllena Calasans de. **Lei Maria da Penha e as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que alteram a Lei Maria da Penha**. Nota Técnica. Brasília: CFEMEA, 2020.

ONU MULHERES. **Diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios)**. Brasília: ONU Mulheres; SPM, 2016. Disponível em: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/diretrizes\\_para\\_investigar\\_processar\\_e\\_julgar\\_com\\_perspectiva\\_de\\_genero\\_as\\_mortes\\_violentas\\_de\\_mulheres.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/diretrizes_para_investigar_processar_e_julgar_com_perspectiva_de_genero_as_mortes_violentas_de_mulheres.pdf). Acesso em: 3 abr. 2023.

PNUD; ONU MUJERES. **Del compromiso a la acción**: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análise regional. Panamá: PNUD; ONU Mujeres, 2017.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Rearticulando gênero e classe social. In: COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Cristina. **Uma questão de gênero**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992, p.183-215.

## 7 NOTAS CONCLUSIVAS

O projeto *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero* tem por objetivo principal elaborar subsídios para responder à questão de o Brasil possuir uma legislação voltada para a “proteção integral” das mulheres, incluindo as defensoras de direitos humanos, em que haja previsão, sobretudo, de medidas de prevenção, assistência, acesso à justiça e reparação adequadas a enfrentar as várias formas de violência de gênero contra as mulheres.

Foi desenhado para ser desenvolvido em duas fases. A equipe do Consórcio responsável pela execução da primeira delas dedicou-se ao trabalho no período de setembro de 2022 a fevereiro de 2023, fazendo articulações com redes e organizações feministas e elaborando os três estudos que têm subsidiado a discussão coletiva sobre as experiências de leis integrais de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres em outros países.

A participação das organizações e ativistas do Consórcio Lei Maria da Penha, o apoio do Escritório da ONU Mulheres no Brasil e o envolvimento de dezenas de organizações nas atividades da primeira fase foram muito importantes para as especialistas delimitarem e pesquisarem seus objetos de estudo: o levantamento das leis gerais internacionais e da legislação brasileira, a compreensão da jurisprudência do STF e do STJ sobre o fenômeno da violência de gênero e o estado da arte sobre o tema no Congresso Nacional com esteio na análise das proposições legislativas em tramitação.

O envolvimento desses atores e atrizes também foi fundamental para o Consórcio compreender melhor a complexidade dos cenários políticos e a importância de mapear detalhadamente as oportunidades e os desafios de construir e apresentar – com base nas evidências empíricas encontradas e apresentadas nesta obra – uma proposta de lei geral de violência de gênero contra as mulheres capaz de harmonizar as medidas em defesa da vida das mulheres com a Constituição Federal de 1988 e as convenções internacionais pertinentes ratificadas pelo Brasil, de proteção aos direitos das mulheres, de outros grupos (crianças e adolescentes, pessoas idosas, pessoas com deficiências, pessoas LGBTQIA+) e dos povos indígenas e negros.

Importa dizer que, para além do rol de atividades a serem realizadas no próximo biênio, o processo de elaboração desta obra integra as atividades previstas para a segunda fase do projeto *A importância de uma lei integral de proteção às mulheres em situação de violência de gênero*, que teve início em agosto de 2023, com o apoio da ONU Mulheres e a execução da organização feminista Tamo Juntas.

Na etapa atual, em que mais organizações de mulheres vieram se somar aos debates, optamos por constituir um grupo impulsor envolvendo algumas das redes e organizações convidadas e integrantes do Consórcio para construção do arcabouço da proposta de lei geral. Realizamos mais duas Mesas de Diálogos, sendo uma para devolutiva dos resultados finais dos estudos e outra para conhecer as experiências da Argentina e Bolívia e aprofundar os olhares sobre os aspectos das interseccionalidades, pluralismo jurídico e Estados plurinacionalistas, objetivo alcançado com os brilhantes e instigantes aportes das feministas especialistas Suzana Chiarotti (CLADEM/Argentina), Patrícia Brañez Cortez (Cladem/Bolívia), Maria Sylvania Aparecida de Oliveira (Geledés/Brasil) e Rita Laura Segato (Argentina, Brasil e Bolívia).

Toda essa jornada de estudos e reflexões coletivas tem contribuído para a tomada de consciência quanto ao tamanho do desafio de realizar um projeto dessa envergadura a

médio e longo prazo. Basta reiterar que temos visto, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a nomeação de novas formas de violência, o aumento da incidência de casos que atinge em maior percentual as mulheres negras, o posicionamento das duas cortes superiores (STJ e STF) em suas decisões sem qualquer familiaridade com o conceito de gênero, que ainda é compreendido como sinônimo de mulher, o que contribui para a construção de um dos principais gargalos à devida aplicação da Lei Maria da Penha e de outras leis (já em vigor ou projetadas) que se debruçam sobre o fenômeno da violência de gênero contra as mulheres.

Temos um Congresso Nacional mais conservador do que antes e com intensa produção legislativa nessa temática, especialmente nos últimos cinco anos. Foram mapeadas 331 proposições legislativas em tramitação até 2022, cobrindo nove tipos de violência e abordando onze subtemas. No que tange à legislação específica, o tema já contabiliza 65 iniciativas avulsas, que focam no eixo coibição, criando mais tipos penais e aumentando as penas. Catorze dessas proposições mudam o texto da Lei Maria da Penha, em que pese termos lacunas legislativas e reivindicações para o Parlamento priorizar iniciativas de aperfeiçoamento, de fiscalização e de destinação de recursos nos eixos de prevenção, reparação e assistência, a fim de atender à pluralidade e às interseccionalidades e de se contrapor ao aumento, ao recrudescimento e à seletividade da violência que atinge as mulheres brasileiras.

Recebemos, a cada dia, notícias estarrecedoras de violências cometidas contra as mulheres, em especial contra as defensoras de direitos humanos. Em setembro, a adolescente indígena Karipuna Maria Clara Batista, de Oiapoque (AP), foi estuprada e afogada na lama, morrendo com infecção pulmonar. Enquanto cuidávamos de concluir a elaboração desta obra, acompanhamos a Campanha *Levante Nacional Feminista contra o Femicídio* se somar à organização de atos de rua em várias cidades brasileiras, em protesto ao brutal lesbocídio da jovem maranhense Carol Câmpelo, cujo corpo foi encontrado em uma estrada vicinal em Maranhãozinho (MA), sem a pele do rosto, olhos, orelhas e couro cabeludo<sup>65</sup>.

Em novembro, soubemos que Jaque Aranduhá e sua filha estão e ficarão afastadas das ações de resistência nos Territórios Kaiowá e Guarani em MS, em função das constantes ameaças de morte, da tentativa de execução de sua filha e da constatação de que nenhum dos programas de proteção de defensores/as de direitos humanos pode protegê-las<sup>66</sup>.

Registre-se que Jaque participou de uma das Mesas de Diálogos que promovemos, ocasião em que fez o seguinte alerta:

**No Centro-Oeste, o povo Guarani Kaiowá, em 2021, liderou o ranking de feminicídio e de estupro. Este ano de 2023, o nível de violência nos territórios está altíssimo. Para além da Lei Maria da Penha, não tem ações específicas, ações de emergência, não tem políticas públicas que atendem a essa pauta.**

<sup>65</sup> Ver, a respeito do tema: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-09/morre-indigena-de-15-anos-violentada-no-amapa>; <https://www.brasildefato.com.br/2023/12/15/ato-em-sp-pede-justica-por-carol-campelo-jovem-lesbica-brutalmente-assassinada-no-maranhao>. Acesso em: 22 dez. 2023.

<sup>66</sup> Conferir: <https://www.instagram.com/reel/C0NI4IOvCUu/?igshid=OTU1ODAwZWUxYg>. Acesso em: 22 dez. 2023.

Em meio a esse contexto difícil e complexo que marca o primeiro ano da 57ª Legislatura e o primeiro ano de um governo federal comprometido com a retomada da democracia, com a recriação do Ministério das Mulheres e com a (re)criação e o fortalecimento das políticas públicas de gênero, raça e etnia, as mulheres do campo e das florestas realizaram mais uma edição da Marcha das Margaridas e as indígenas, a III Marcha Nacional das Mulheres Indígenas. Ambas as Marchas tiveram entre seus eixos prioritários o enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres.

A Marcha das Margaridas reuniu mais de cem mil mulheres em Brasília no mês de agosto. Por sua vez, a Marcha das Indígenas – com o lema *Mulheres Biomas em Defesa da Biodiversidade Pelas Raízes Ancestrais* – contou com a presença de mais de quatro mil mulheres vindas de todos os biomas. Estas se reuniram no mês de setembro, também em Brasília, e realizaram o Tribunal de Júri Popular denunciando as inúmeras e múltiplas violências que sofrem, ademais de produzirem, ao final do encontro, a Carta das Mulheres Indígenas.

No documento, entre outras reivindicações, as mulheres indígenas solicitam a aprovação de leis específicas para a proteção e garantia de suas vidas. Em articulação com a Bancada do Cocar<sup>67</sup>, elas lograram um feito memorável: as deputadas apresentaram os primeiros projetos de lei específicos, elaborados com a mulheres indígenas e para elas. Os projetos foram traduzidos para duas línguas indígenas e um deles (o PL 2975/2023, da deputada Juliana Cardoso) já foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados<sup>68</sup>.

Com os subsídios das pesquisas e o acúmulo das Mesas de Diálogos, o Consórcio Lei Maria da Penha tem a missão de estar atento aos primeiros aportes para construção coletiva de uma lei geral brasileira, os quais, pela importância, transcrevemos novamente:

- inserir o debate sobre gênero na educação;
- priorizar as ações de prevenção;
- fortalecer a Lei Maria da Penha e garantir que a implementação da rede de serviços considere não só sua capilaridade, mas as necessidades específicas dos segmentos populacionais;
- explicitar o recorte étnico-racial nas análises e pesquisas;
- explicitar os corpos transexuais, travestis, de mulheres negras, indígenas, de mulheres com deficiência e outras mulheridades;
- recuperar o termo “gênero” nas formulações oficiais dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo;
- incluir uma proposta de modelo integral de acesso à justiça, seguindo a Recomendação nº 33 do Comitê Cedaw;
- fortalecer a visão integral dos fenômenos de violências contra as mulheres.

<sup>67</sup> Ver, a propósito, do assunto: <https://www.camara.leg.br/noticias/936592-bancada-do-cocar-toma-posse-na-camara-com-festa-e-promessa-de-resistencia/>.

<sup>68</sup> Sobre o assunto, ver <https://www.camara.leg.br/noticias/1013938-camara-aprova-projeto-que-inclui-mulher-indigena-nas-politicas-publicas-de-combate-a-violencia/>; e <https://www.camara.leg.br/noticias/996837-projeto-fixa-regras-para-atendimento-de-mulheres-indigenas-vitimas-de-violencia/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

Por fim, entendemos que a articulação em torno da construção de uma lei geral tem o condão de fortalecer, alargar e difundir o conceito de violência contra as mulheres trazido pela Convenção de Belém do Pará, assim como reforçar a ação política do movimento feminista para que Estado e comunidade sejam diligentes com a efetivação das conquistas legais. Como nos ensina Rita Laura Segato:

(...) é importante [a lei], mas, para mim, com essa noção muito clara, que a lei ou é pedagógica ou não tem eficácia material alguma. Não tenho direito de falar sobre o Direito, mas se não encontrarmos uma forma em que o Direito tenha eficácia material, faremos um esforço de baixa utilidade.

(...)

A lei moderna é o antídoto para os danos que a própria colonização vai produzindo. As leis são necessárias, mas são o antídoto do mal já produzido. São como as vacinas, remédios modernos para problemas que a própria modernidade, o branqueamento, introduziu de doenças.

**Rita Laura Segato, (IV Mesa de Diálogos)**

## APÊNDICE

### SÍNTESE DE DOCUMENTOS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DE ESPECIAL RELEVÂNCIA PARA AS MULHERES



## DOCUMENTOS DO SISTEMA GLOBAL – ONU

### Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948)<sup>69</sup>

A Declaração reconhece que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos (Art. 1); *que podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação* (Art. 2); têm direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (Art. 3); que ninguém será mantido em escravidão ou em servidão e que a escravidão e o trato dos escravos, sob todas as formas, são proibidos (Art. 4); *que ninguém será submetido a tortura nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes* (Art. 5º) e *que todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal* (Art. 6).

A partir dessa Declaração todos esses princípios, direitos e garantias estão presentes nos demais documentos internacionais de proteção aos direitos humanos. A Constituição Brasileira de 1988 também se orienta por esses princípios, direitos e garantias.

### Convenção contra Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD, 1968)<sup>70</sup>

Declara o respeito universal e efetivo pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem discriminação de raça, sexo, idioma ou religião e considera que todas as doutrinas de superioridade fundamentadas em diferenças raciais são cientificamente falsas, moralmente condenáveis, socialmente injustas e perigosas, e que não existe justificativa, onde quer que seja, para a discriminação racial, nem na teoria e tampouco na prática. Define “discriminação racial” como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundadas na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por fim ou efeito anular ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública.

A Cerd prevê medidas especiais a serem tomadas com o objetivo precípuo de assegurar, de forma conveniente, o progresso de certos grupos sociais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem de proteção para poderem gozar e exercitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais em igualdade de condições. Não serão consideradas medidas de discriminação racial, desde que não conduzam à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido atingidos os seus objetivos.

A interseccionalidade entre gênero, raça e etnia aponta a necessidade de recorrermos à Cerd, assim como a seus diversos Relatórios com recomendações ao Estado Brasileiro. O Relatório do Comitê Cerd de 2022 incluiu recomendações voltadas para o acesso equitativo à saúde, em especial para mulheres indígenas e afro-brasileiras pela soma do racismo estrutural, da pobreza e do impacto negativo da pandemia de Covid-19. Também chamou atenção para a alta taxa de mortalidade materna entre afro-brasileiras, indígenas e mulheres quilombolas e o aumento desproporcionalmente alto na taxa de mortalidade materna durante a pandemia de Covid-19<sup>71</sup>. Ressaltou, ainda, as

69 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 27 jan. 2023.

70 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1950-1969/D65810.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html). Acesso em: 27 jan. 2023.

71 Esse dado figura em todas as pesquisas epidemiológicas.

restrições da lei brasileira em relação ao aborto, destacando a dificuldade de meninas afro-brasileiras, indígenas e quilombolas de ter acesso a contraceptivos e procedimentos legais de abortamento. Assinalou, ademais os inúmeros relatos de práticas obstétricas indignas e violentas vivenciadas por mulheres negras brasileiras, incluindo mulheres com deficiência e aquelas que se identificam como LGBTQIA+. Por fim, destacou os altos níveis de violência contra mulheres negras, indígenas e quilombolas, particularmente na forma de feminicídio, assim como as fragilidades nas medidas tomadas pelo Estado. Em suas conclusões, o Cerd solicita que as autoridades tomem medidas efetivas para diminuir as taxas de mortalidade materna entre mulheres e meninas afro-brasileiras, indígenas e quilombolas<sup>72</sup>.

### Convenção contra a Tortura e Tratamentos Cruéis de Degradantes (1979)<sup>73</sup>

Por esta Convenção, cada Estado Parte se compromete a impedir, em qualquer parte do território sob a sua jurisdição, outros atos que constituam tratamento ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, que não equivalem a tortura, tal como definida no artigo 1º, quando tais atos forem cometidos por um funcionário público ou por outra pessoa no exercício de atribuições públicas, ou ainda por sua instigação ou com o seu consentimento ou aquiescência. Serão aplicadas, em particular, as obrigações contidas nos artigos 10, 11, 12 e 13, substituindo-se as referências à tortura por referências a outras formas de tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

A Convenção afirma, entre outros pontos, que a violência nas instituições do Estado pode ser representada como a recusa de unidades de saúde se negarem ao abortamento legal de meninas e adolescentes obrigando-as a uma gravidez forçada, uma forma de tortura e de tratamento cruel e degradante.

Outro grupo protegido por essa Convenção é o das mulheres presidiárias vitimadas pelo sistema carcerário e indefesas diante dele.

### Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)<sup>74</sup>

Reconhece que, em todos os países do mundo, existem crianças vivendo em condições excepcionalmente difíceis, que elas precisam de consideração especial e que os Estados Partes devem assegurar a sua aplicação a cada criança em sua jurisdição, sem nenhum tipo de discriminação, independentemente de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, deficiência física, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

Atribui aos Estados Partes o dever de adotar todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, ofensas ou abusos, negligência ou tratamento displicente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do tutor legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela. A Convenção também reconhece que os dados estatísticos sobre violência sexual contra meninas e adolescentes e gravidez precoce revelam a baixa proteção ofertada pelo Estado.

72 Consultar a íntegra do documento na página: <https://news.un.org/pt/story/2022/12/1806292>.

73 Texto disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/tortura/lex221.htm>. Acesso em: 27 jan. 2023.

74 Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 27 jan. 2023.

### Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)<sup>75</sup>

Tem por objetivo promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente. Define pessoas com deficiência como aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Afirma, entre outros pontos, que a deficiência é um conceito em evolução e que resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas.

A Convenção destaca as difíceis situações enfrentadas por pessoas com deficiência que estão sujeitas a formas múltiplas ou agravadas de discriminação por causa de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de outra natureza, origem nacional, étnica, nativa ou social, propriedade, nascimento, idade ou outra condição.

Afirma que mulheres e meninas com deficiência estão frequentemente expostas a maiores riscos, tanto no lar como fora dele, de sofrer violência, lesões ou abuso, descaso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração. Por isso, obriga os Estados Partes a reconhecerem que as mulheres e meninas com deficiência estão sujeitas a múltiplas formas de discriminação e, por conseguinte, a tomarem medidas para assegurar às mulheres e meninas com deficiência o pleno e igual exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como o acesso apropriado ao pleno desenvolvimento, o avanço e o empoderamento das mulheres, a fim de garantir-lhes o exercício e o gozo dos direitos humanos e liberdades fundamentais que a Convenção estabelece.

### Convenção 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2019)<sup>76</sup>

Cria dispositivos internacionais sobre a violência e assédio no mundo do trabalho, estabelecendo novas normas globais com o objetivo de acabar com a violência e o assédio no mundo do trabalho. É o primeiro tratado internacional a reconhecer o direito de todas as pessoas a um mundo de trabalho livre de violência e assédio, incluindo violência de gênero, apontando que a violência e o assédio no trabalho podem assumir várias formas e causar danos físicos, psicológicos, sexuais e econômicos especialmente contra mulheres e grupos vulneráveis.

A Convenção estabelece que os países signatários devem implementar uma série de medidas, entre as quais: aprovar lei que defina e proíba a violência e o assédio e que exija dos empregadores medidas para prevenir os casos no trabalho, incluindo a violência e o assédio baseados no gênero; garantir que as políticas relevantes abordem o tema; garantir o fácil acesso a procedimentos de apresentação de queixas e investigação, a assistência jurídica, social, médica e administrativa, bem como a proteção às vítimas ou denunciantes; garantir que a inspeção do trabalho esteja capacitada para lidar com a violência e o assédio no mundo do trabalho; e assegurar que toda pessoa tenha o direito de afastar-se do trabalho caso tenha motivos razoáveis para acreditar que, em razão de

<sup>75</sup> O documento está disponível em: <https://greenlegis.com.br/a-convencao-internacional-sobre-pessoas-com-deficiencia/>. Acesso em: 27 jan. 2023.

<sup>76</sup> Conferir o teor do texto em: [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_831984/lang--pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_831984/lang--pt/index.htm). Acesso em: 27 jan. 2023.

atos de violência e assédio, ele representa um perigo iminente e grave para a sua vida, saúde ou segurança.

O Estado brasileiro assinou a Convenção 190 somente em 2023 e o documento aguarda discussão e votação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal para ser ratificado.<sup>77</sup>

### Declaração da Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993)<sup>78</sup>

Afirma que os direitos das mulheres meninas são direitos humanos e manifesta profunda preocupação com as várias formas de discriminação e de violência a que as mulheres continuam expostas por todo o mundo. Declara, ademais, que os Direitos Humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais.

Reconhece, ainda, que a violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Para superar o problema, aponta a adoção de medidas de caráter legislativo e da ação nacional e cooperação internacional em áreas como desenvolvimento socioeconômico, educação, saúde (citando a maternidade segura) e assistência social.

### Plano de Ação da Conferência de População e Desenvolvimento (1994)<sup>79</sup>

Entre suas recomendações, inclui aquelas voltadas para eliminar toda forma de exploração, abuso, assédio e violência contra as mulheres, adolescentes e crianças. Isso implica em adotar ações preventivas e a reabilitação das vítimas.

Exorta os países a proibir práticas degradantes, como o tráfico de mulheres, de adolescentes e crianças, e a exploração por meio da prostituição, e dispensar especial atenção à proteção dos direitos e da segurança das vítimas desses crimes e de pessoas que se encontram em situações potencialmente exploráveis, como mulheres migrantes, mulheres no serviço doméstico e estudantes do sexo feminino. Também insta os países a identificar e condenar a prática sistemática do estupro e de outras formas de tratamento desumano e degradante que têm sido utilizados deliberadamente como instrumento de guerra e de limpeza étnica, bem como a tomar providências para garantir que seja dispensada toda ajuda às vítimas desses abusos com vista à sua reabilitação física e mental.

### Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher (1995)<sup>80</sup>

Anuncia que os direitos humanos das mulheres abrangem o direito de ter controle sobre as questões relativas à sua sexualidade, incluída a saúde sexual e reprodutiva, e o direito de decidir livremente a respeito dessas questões, livres de coerção, discriminação e violência.

Admite que as complicações relacionadas com a gravidez e o parto são as principais causas de mortalidade e morbidez das mulheres em idade reprodutiva. Também registra que a violência sexual e a baseada no gênero – incluídos os abusos físicos e psicológicos, o tráfico de mulheres e meninas e outras formas de abuso e exploração

<sup>77</sup> Conferir, a respeito do tema, a notícia publicada em: <https://www.camara.leg.br/noticias/944523-camara-vai-analisar-tratado-internacional-contraviolencia-e-assedio-no-trabalho/>. Acesso em: 27 jan. 2023.

<sup>78</sup> Consultar o documento em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/viena.html>. Acesso em: 27 jan. 2023.

<sup>79</sup> Ver o inteiro teor desse plano em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

<sup>80</sup> <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/relatorios-internacionais-1/RelatorioNacionaldeRevisodoEstadoBrasileirodaImplementaodaDeclaraoePlataformadeAodePequim..pdf>

sexual – expõem as meninas e mulheres a um alto risco de padecerem traumas físicos e mentais, assim como enfermidades e gravidez indesejável.

Reconhece que a violência contra a mulher é agravada por pressões sociais, como a vergonha de denunciar certos atos; pela falta de acesso da mulher à informação, à assistência e à proteção jurídicas; pela falta de leis que efetivamente proibam a violência contra a mulher; pela falta de empenho das autoridades públicas na difusão das leis vigentes e no seu cumprimento; e pela ausência de meios educacionais e de outro tipo para combater as causas e as consequências da violência.

Nesse contexto, afirma que as imagens de violência contra a mulher que aparecem nos meios de comunicação, em particular as representações de estupro ou de escravidão sexual, assim como a utilização de mulheres e meninas como objetos sexuais, incluída a pornografia, são fatores que contribuem para a prevalência contínua dessa violência, prejudicial à comunidade em geral e, em particular, às crianças e aos jovens.

### **Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (2001)<sup>81</sup>**

Reconhece que as vítimas do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata são indivíduos ou grupos negativamente afetados, subjugados ou alvo desses flagelos perpetrados com base na raça, cor, descendência, origem nacional ou étnica. Reconhece, também, que tais vítimas podem sofrer múltiplas ou agravadas formas de discriminação calcadas em outros aspectos correlatos, como sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outro tipo, origem social, propriedade, nascimento.

Afirma que o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata revelam-se de maneira diferenciada para mulheres e meninas, e podem estar entre os fatores que levam a uma deterioração de sua condição de vida, à pobreza, à violência, às múltiplas formas de discriminação e à limitação ou negação de seus direitos humanos.

Indica a necessidade de integrar uma perspectiva de gênero dentro das políticas pertinentes, das estratégias e dos programas de ação contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata, com o intuito de fazer frente às múltiplas formas de discriminação. Igualmente, aponta a necessidade de desenvolver um enfoque mais sistemático e coerente para avaliar e monitorar a discriminação racial contra mulheres, bem como as desvantagens, os obstáculos e as dificuldades que as mulheres enfrentam para o pleno exercício e gozo de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais como consequência do racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

Ademais, desaprova as tentativas de obrigar as mulheres que pertencem a certos credos e/ou minorias religiosas a renunciarem a sua identidade religiosa e cultural, seja para restringir sua expressão legítima ou para discriminá-las em relação a oportunidades de educação e emprego.

81 Esse documento está disponível na página: <https://encurtador.com.br/abfIK>. Acesso em: 27 jan. 2023.

### **Consenso de Montevidéu – 1ª Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e Caribe (2014)<sup>82</sup>**

Enuncia declaração a favor dos direitos sexuais e reprodutivos, reconhecendo, entre outros pontos, a elevada taxa de mortalidade materna e o papel que o abortamento inseguro representa, em especial em relação às mulheres negras.

### **Declaração para dar fim à violência e à discriminação contra pessoas lésbicas, gays, bissexuais, trans e intersex (2015)<sup>83</sup>**

Cita o registro de violências físicas e psicológicas generalizadas contra pessoas LGBTI em todas as regiões, incluindo assassinatos, assaltos, sequestros, estupros, violência sexual, bem como tortura e maus-tratos nos níveis institucionais e em outros contextos. Afirma que a juventude LGBTI, as mulheres lésbicas e bissexuais e as pessoas trans estão particularmente em risco de violência física, psicológica e sexual em ambientes familiares e comunitários. Lembra, ainda, que as pessoas LGBTI são comumente submetidas à violência e à discriminação quando procuram refúgio contra a perseguição e durante as emergências humanitárias.

Assevera que o desrespeito às pessoas LGBTI e sua desproteção contra abusos – como a violência, leis e práticas discriminatórias – indiciam grave violação das normas internacionais de direitos humanos e têm impacto significativo sobre a sociedade.

Atribui aos países o dever de proteger as pessoas LGBTI da violência, da tortura e dos maus-tratos, com a adoção, por exemplo, dos seguintes comportamentos: investigando, processando e provendo soluções para atos de violência, tortura e maus-tratos contra adultos, adolescentes e crianças LGBTI, bem como contra aqueles que defendem os direitos humanos dessas pessoas; estimulando os esforços para prevenir, monitorar e reportar tal violência; incorporando a homofobia e a transfobia como fatores agravantes nas leis contra crimes e discursos de ódio; reconhecendo que a perseguição de pessoas pelo fato de serem (ou serem percebidas como) LGBTI pode ser fundamento para o refúgio e, assim, não as repatriando para onde suas vidas ou suas liberdades possam ser ameaçadas.

Os Estados devem também respeitar as normas internacionais de direitos humanos em matéria de não discriminação, aplicando, entre outras, as seguintes medidas: proibindo a discriminação contra adultos/as, adolescentes e crianças LGBTI em todos os âmbitos, incluindo educação, emprego, saúde, moradia, proteção social, justiça criminal e situações de refúgio e de privação de liberdade; garantindo o reconhecimento legal da identidade de gênero das pessoas trans sem requerimentos abusivos; combatendo o preconceito contra as pessoas LGBTI mediante diálogo, educação e treinamentos públicos; garantindo que as pessoas LGBTI sejam consultadas e participem da elaboração, implementação e monitoramento de leis, políticas e programas que lhes afetem, incluídas as iniciativas de desenvolvimentistas e humanitárias.

82 Conferir a íntegra do documento em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/21884-consenso-montevidéu-populacao-desenvolvimento>. Acesso em: 27 jan. 2023.

83 Ver [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/Joint\\_LGBTI\\_Statement\\_PT.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/Joint_LGBTI_Statement_PT.pdf). Acesso em: 27 jan. 2023.



## DOCUMENTOS DO SISTEMA INTERAMERICANO – OEA

### Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)<sup>84</sup>

Ela assegura a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, entre os quais os direitos e as liberdades nela reconhecidos sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

Também reconhece que ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes e declara que toda pessoa tem direito a que se respeite sua integridade física, psíquica e moral. Determina, ademais, que toda pessoa privada da liberdade seja tratada com o respeito devido à dignidade inerente ao ser humano.

Grupos antiaborto procuram suporte legal no artigo primeiro da Convenção Americana, que assim se expressa: “Toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente.” Eles enfatizam a referência ao termo inicial da proteção desse direito sem se reportar à expressão “em geral”, que o modula e retira-lhe positividade.

### Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (2013)<sup>85</sup>

Esse tratado postula o comprometimento dos Estados Partes em prevenir, eliminar, proibir e punir todos os atos e manifestações de racismo, discriminação e formas correlatas de intolerância. Define discriminação racial como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. No entanto, não apresenta nenhuma referência explícita em relação às mulheres.

Afirma que a discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica, destacando duas formas de discriminação: i) a racial indireta, que ocorre quando um dispositivo, prática ou critério aparentemente neutro tem a capacidade de acarretar uma desvantagem particular para pessoas pertencentes a um grupo específico ou as coloca em desvantagem em qualquer esfera da vida pública ou privada; e ii) a múltipla ou agravada, que é qualquer preferência, distinção, exclusão ou restrição baseada em instrumentos internacionais, cujo objetivo ou resultado seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes, em qualquer área da vida pública ou privada.

<sup>84</sup> A Convenção acha-se disponível em: [https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm). Acesso em: 27 jan. 2023.

<sup>85</sup> O inteiro teor dessa Convenção, que passou a vigorar a partir de 2017, pode ser consultado no site: [https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter\\_american\\_treaties\\_A-68\\_Convencao\\_Interamericana\\_racismo\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/inter_american_treaties_A-68_Convencao_Interamericana_racismo_POR.pdf). Acesso em: 27 jan. 2023.

### Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos (2015)<sup>86</sup>

Documento de grande importância para as mulheres, que são o maior contingente de idosos do continente americano. Ao ratificá-la, os Estados Partes comprometem-se a desenvolver enfoques específicos em suas políticas, planos e legislações sobre envelhecimento e velhice, com relação aos idosos em condição de vulnerabilidade e os que são vítimas de discriminação múltipla, incluindo as mulheres e as pessoas com deficiência, de diversas orientações sexuais e identidades de gênero, migrantes, em situação de pobreza ou marginalização social, afrodescendentes, sem teto, privadas de liberdade e pertencentes a povos tradicionais, indígenas, a grupos étnicos, raciais, nacionais, linguísticos, religiosos e rurais, entre outros.

Também assumem o compromisso de formular e implementar políticas ativas para erradicar o analfabetismo do idoso, em especial das mulheres e grupos em situação de vulnerabilidade, além de adotar medidas para a eliminação de toda prática administrativa ou financeira que discrimine o idoso, principalmente as mulheres idosas e os grupos em situação de vulnerabilidade no que se refere ao exercício de seu direito à propriedade.

Ficam obrigados, ainda, a adotar medidas para prevenir, punir e erradicar as práticas contrárias aos enunciados da Convenção, tais como isolamento, abandono, sujeições físicas prolongadas, aglomeração, expulsão da comunidade, negação de nutrição, infantilização, tratamentos médicos inadequados ou desproporcionais, entre outras, e todas aquelas que constituam maus-tratos ou penas cruéis, desumanas ou degradantes que atentem contra a segurança e integridade da pessoa idosa.

### Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (2001)<sup>87</sup>

Define discriminação contra o referido grupo como toda diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, antecedente de deficiência, consequência de deficiência anterior ou percepção de deficiência que tenha o propósito de impedir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício por parte das pessoas portadoras de deficiência de seus direitos humanos e suas liberdades fundamentais, considerando que não constitui discriminação a diferenciação ou preferência adotada pelo Estado Parte para promover a integração social ou o desenvolvimento pessoal dos portadores de deficiência.

Essa Convenção não faz nenhuma referência explícita às mulheres.

<sup>86</sup> Disponível na página: [https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/CIPM_POR.pdf). Acesso em: 27 jan. 2023.

<sup>87</sup> Essa Convenção, que adota nomenclatura já superada, está disponível para consulta no site eletrônico: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3956.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3956.htm). Acesso em: 27 jan. 2023.



### Princípios e Boas Práticas sobre as Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas (2008)<sup>88</sup>

Aprovado pela CIDH, esse documento estabelece princípios e condições para os sistemas de privação de liberdade, que também devem ser obedecidos em relação às mulheres encarceradas. Relaciona também uma série de direitos e garantias fundamentais reconhecidos nos tratados internacionais sobre direitos humanos, declarando que em nenhuma circunstância as pessoas privadas de liberdade serão discriminadas por motivos de raça, etnia, nacionalidade, sexo, cor, idade, idiomas, origem nacional ou social, posição econômica, deficiência física, gênero, orientação sexual ou qualquer outra condição social.

Estabelece que não serão consideradas discriminatórias as medidas que se destinem a proteger exclusivamente os direitos das mulheres, em especial mulheres grávidas ou lactantes; das crianças; dos idosos; das pessoas doentes ou com infecções, como o HIV/AIDS; das pessoas com deficiência física, mental ou sensorial; bem como dos povos indígenas, afrodescendentes e minorias. Afirma, ainda, que essas medidas serão aplicadas no âmbito da lei e do Direito Internacional dos Direitos Humanos e estarão sempre sujeitas ao exame de um juiz ou outra autoridade competente, independente e imparcial.

<sup>88</sup> O teor desse documento está disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/principiosPPL.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

**1.** Reunião de planejamento anual do Consórcio Lei Maria da Penha, Brasília, março de 2020 – Arquivo pessoal

**2.** Encontro “10 anos da Lei Maria da Penha”, Brasília, 2016- Arquivo ONU Mulheres.



**3.** Reunião das representantes do Consórcio com a Ministra do Ministério das Mulheres, Aparecida Gonçalves- Brasília, janeiro/2023- Arquivo pessoal

**4.** Reunião na sede da CEPIA, Rio de Janeiro, agosto de 2002, marcando a formação do Consórcio Lei Maria da Penha – Arquivo CEPIA. Disponível em *Carta da Cepia*, Ano VIII, nº 10, dez 2002, p. 9. <https://cepia.org.br/categoria-produto/cartaseboletins/>



COM APOIO DE

