

ASPECTOS PREVENTIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Adélia Moreira Pessoa

Professora de Direito de Família e Sucessões.
Presidente da Comissão Nacional de Gênero e Violência Doméstica do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM).
Advogada. Presidente da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da OAB/SE. Presidente do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher. Professora-Adjunta da UFS (aposentada).
Promotora de Justiça (aposentada). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Hermenêutica Constitucional Concretizadora dos Direitos Fundamentais e seus Reflexos nas Relações Sociais. Presidente da Academia Sergipana de Letras Jurídicas. Autora de várias publicações.

Sumário: 1. Considerações iniciais. 2. Família: a violência nossa de cada dia. 3. Proteção à mulher no direito brasileiro. 4. Políticas públicas como instrumento de concretização de direitos. 5. A Lei Maria da Penha e a previsão de políticas públicas integrais para o enfrentamento da violência doméstica. 6. O enfrentamento à violência contra a mulher por meio de políticas públicas. 7. Considerações finais. 8. Referências.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A violência de gênero não pode ser vista como um ato isolado – ela emerge de uma combinação complexa de fatores históricos, econômicos, culturais, sociais, institucionais, interacionais, familiares, pessoais em um contexto em que a mulher, apesar do reconhecimento da igualdade nas leis, ainda, muitas vezes, é tratada como inferior, não protagonista de sua história.

O uso da categoria de gênero pode explicar melhor a violência contra a mulher não sendo o sexo – realidade biológica do ser humano – suficiente para explicar o comportamento diferenciado do masculino e do feminino em sociedade. Dessa forma, os estudos de gênero, envolvendo o jogo das diferenças, com a percepção de que os papéis sociais são definidos culturalmente entre agentes imersos em relações

de poder distribuído de modo desigual entre os sexos, podem trazer uma melhor compreensão sobre a violência contra a mulher.

O conceito de gênero, assim, é usado para afirmar algo mais amplo que sexo, sendo produto social aprendido, institucionalizado e transmitido de geração em geração. A diferenciação de papéis a serem desempenhados pelo homem/mulher era (ou ainda é?) fundamentada na própria natureza(?) que teria demarcado espaços para os sexos. Filósofos, religiões e até as ciências serviram para reforçar a crença na inferioridade do sexo feminino e as normas jurídicas foram instrumento de sujeição da mulher através dos séculos, contribuindo para a herança do silêncio, discriminação e da violência, inclusive conferindo ao marido o direito de “disciplinar” a mulher..

Assim não será a mera existência de lei que determinará a mudança de padrões culturais sexistas que imperam ainda em nossa sociedade. Há necessidade de políticas públicas consistentes, inclusive ações educativas em todos os níveis de ensino, mas, não apenas na educação formal, mas também por meio de todos os canais de divulgação, especialmente a mídia social. Sabe-se que leis não são suficientes para mudar a realidade da violência contra a mulher.

2 FAMÍLIA: A VIOLÊNCIA NOSSA DE CADA DIA

É preciso lembrar inicialmente que, durante séculos, o direito regulou o poder disciplinar marital e o espaço da casa privatizou os conflitos domésticos, sendo a violência contra a mulher legitimada pela cultura.

Pesquisas realizadas no Brasil¹ revelam que a violência doméstica está ainda presente no cotidiano da maior parte das famílias brasileiras, não se restringindo ao lar, mas tendo nele sua origem, havendo mulheres agredidas por seus parceiros em suas próprias residências ou em decorrência dessas relações de afeto. A violência doméstica é um fenômeno tão generalizado que independe de classe social, de idade, de raça/etnia. As famílias de baixa renda, no entanto, encontram-se

¹ Entre os vários sites que revelam os números da violência, vale citar: <<http://www.compromissoeatitude.org.br>>; <<http://www.cnj.jus.br/>>; <www.mapadaviolencia.org.br/>; <www.spm.gov.br/assuntos/violencia/pesquisas-e-publicacoes>; <www.agenciapatriagalvao.org.br>. De acordo com estudo apresentado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania e do Departamento de Pesquisas Judiciárias, o local onde mais comumente ocorrem situações de violência contra a mulher é a residência da vítima, independente da faixa etária. Até os 9 anos de idade, conforme foi identificado pelo estudo, os pais são os principais agressores. Na adolescência/juventude/fase adulta, a violência materna/paterna é substituída pela do cônjuge e/ou namorado, que prepondera até os 59 anos da mulher. Já a partir dos 60 anos, são os filhos que assumem esse papel.

mais expostas, mesmo nas residências, na mídia, e mesmo em alguns órgãos. Por outro lado, em relação às mulheres de classe média e alta há a preocupação da família de proteger e resguardar a própria imagem social – aí, mais constantes “a omissão, silêncios e segredos”.

Existe uma visão recorrente e estereotipada de que os autores de violência são homens que se enquadram na tríade alcoolismo, pobreza e baixa escolaridade. Entretanto, são encontrados em todas as classes sociais. Convém lembrar que o autor da tentativa de homicídio de Maria da Penha Fernandes, seu marido, era professor universitário. Podemos alinhar, entretanto, alguns pontos em comum desses: concepções sexistas; baixa expressão emocional; obsessão pelo controle da mulher; tendência a negar, minimizar e justificar comportamento violento; pouco ou nenhum antecedente criminal.

Constata-se que a violência doméstica é um problema secular no Brasil. O que chega à Polícia e à Justiça é apenas a ponta do *ice-berg*. Hoje, há maior visibilidade dessa violência, pois a mulher busca as delegacias e a justiça quando a violência torna-se intolerável ou porque confia que terá um alívio em seu sofrimento.

Sem dúvida, houve um aumento do número de ocorrências policiais após a vigência da Lei Maria da Penha, e, um aumento de inquéritos policiais e de ações penais na Justiça, especialmente após a decisão do STF, de 9 de fevereiro de 2012, no sentido de considerar a lesão corporal decorrente de violência doméstica um crime de ação penal pública incondicionada, pois a continuidade da ação penal independe da vontade da vítima.

Com a previsão das medidas protetivas na Lei Maria da Penha, medidas essas que podem ser, de imediato, requeridas pela vítima na delegacia e determinadas rapidamente pelo Judiciário, com as possibilidades de prisão em flagrante e outras providências previstas na lei, com a criação de órgãos especializados no atendimento à mulher, com o aumento de informações, com o trabalho de inúmeros atores sociais com o objetivo de contribuir para o empoderamento e autonomia da mulher, esta tem adquirido forças para buscar novos caminhos para sua vida e a de sua família.

3 PROTEÇÃO À MULHER NO DIREITO BRASILEIRO

A Constituição de 1988 tem enorme influência na história dos direitos da mulher brasileira repetindo,² em vários artigos, os princí-

² Assim a CF, ao dispor sobre os direitos individuais, estabelece no art. 5º, inciso I – “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta constituição”; sobre os direitos sociais, em relação à mulher trabalhadora, no art. 7º, inciso XXX, prescreve a “proibição de

pios de igualdade entre homem e mulher. Além disso, no § 8º do art. 226, estabelece que o Estado deve assegurar assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, devendo criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

O art. 3ª da Constituição Federal enumera os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, deixando evidente que a proteção social se materializa nas políticas sociais efetivadas. Entre esses, o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O Brasil ratificou várias convenções internacionais, incorporando tais normas ao seu ordenamento jurídico.³ Importa relembrar a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – “Convenção de Belém do Pará (1994) que, em seu art. 1º define violência contra a mulher 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” e, em seu art. 3º, estabelece: “Toda mulher tem direito a uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada”. Importante salientar que equipara a discriminação a uma forma de violência contra a mulher, deixando claro que a não violência é condição fundamental para a fruição dos direitos das mulheres. A Convenção inova ao introduzir o conceito de violência baseada no gênero como aquela que é cometida, pelo fato de a vítima ser mulher, e, amplia o âmbito de aplicação dos direitos humanos, tanto na esfera pública (ocorrida na comunidade) como na esfera privada (no âmbito da família ou unidade doméstica).

Na Cúpula Mundial da Família, realizada em Sanya-China, em dezembro de 2004, constatou-se que “diferenças entre os gêneros permanece sendo um problema grave. Violência doméstica ainda viola os direitos humanos das mulheres e ameaça sua segurança pessoal, autoestima e saúde”. Os participantes da Cúpula Mundial da Família de 2004 comprometeram-se a disseminar o conteúdo da Declaração de Sanya e convocar governos, sociedade civil e outras instituições a aumentar esforços, entre outras coisas, no sentido de empoderar mulheres a participarem da vida pública e livrá-las do descaso, exploração, abuso e violência.

diferenças de salários, de exercício de funções e de critérios da admissão por motivo de sexo”; ao tratar dos direitos na família, no art. 226, §5º afirma que “os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher”.

³O art. 5º, § 2º, da CF não se contenta em afirmar o caráter exemplificativo da enumeração dos direitos, admitindo outros vinculados ao sistema e a seus princípios, inovando em relação às constituições anteriores, ao acrescentar: “ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

A Lei n. 11.340/2006 regulamentou o § 8º do art. 226 da Constituição de 1988 e inovou no cenário jurídico brasileiro ao encampar a proteção integral à mulher vítima de violência e representou *um novo capítulo na luta pelo fim da violência contra as mulheres*. Com efeito, prevê o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres em três eixos: Proteção e Assistência; Prevenção e Educação; Combate e Responsabilização.

Reconhece, assim, a violência contra as mulheres na esfera doméstica, como problema de múltiplas dimensões que não pode ser tratada apenas como problema de justiça criminal.

Assim, o enfrentamento à violência doméstica demanda a adoção de políticas públicas adequadas que envolvem áreas diversas. Para tanto, o próximo item fará uma abordagem sobre esta matéria.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS

No Brasil, o desenvolvimento das políticas públicas foi lento e tardio; na primeira República, a questão social era tratada como caso de polícia. Na Era Vargas (1930/1945), aparecia como “favor”.⁴ Com a Redemocratização (1945–1964), governos populistas, marcados pelas medidas de cunho antecipatório às demandas e pressões sociais, perceberam que era preciso conceder no periférico para salvar o essencial: grandes decisões pela cúpula, alianças de setores dominantes minoritários, afastamento das camadas populares.⁵ Com o Golpe Militar (1964), verifica-se violenta repressão às manifestações populares e a política social integra o conjunto das estratégias de governo, buscando a legitimação de um modelo de desenvolvimento sob o lema da segurança nacional.

A partir de 1977, ocorre a abertura política, lenta e gradual, no governo Geisel. A década de 1980 assistiu a uma recessão econômica, com crise do petróleo, arrocho salarial, inflação, controle pelo FMI, pagamento da dívida externa. Por outro lado, na sociedade civil há a reorganização dos sindicatos e dos partidos políticos e criação de novos partidos.

⁴ Durante esse período, de cunho paternalista, constituiu-se um complexo sistema de gestão e regulação dos conflitos sociais, marcado pela ideia de colaboração entre as classes. A CLT de 1943, inspirada na Carta del Lavoro do regime fascista italiano, regulou as relações entre os empregadores e trabalhadores. Vivíamos uma época autoritária, com a subordinação da organização sindical ao Estado.

⁵ Na década de 1950 (e até 1964), o movimento social avança no campo e na cidade e há uma ampliação da consciência sociopolítica de segmentos da burocracia estatal. Na sociedade civil, desenvolve-se anseio por reformas sociais, políticas e econômicas.

O agravamento da questão social na década de 1980, em decorrência do aumento da pobreza e da luta pela redemocratização do Estado, coloca em cena o debate a respeito das políticas públicas. Nesse contexto, mister a discussão não apenas do padrão histórico que tem caracterizado as políticas sociais no país – seletivo, fragmentado, excludente e setorizado –, mas a necessidade de repensar os processos decisórios responsáveis pela definição de prioridades e modos de gestão de políticas.

Nessa época, as reivindicações feministas pugnavam pela adoção de políticas públicas que pudessem alterar os padrões culturais sexistas dominantes e oferecer atendimento diferenciado à mulher vítima de violência. Os movimentos de mulheres denunciavam a discriminação baseada no gênero, inscrita nas leis; o descaso policial no registro de ocorrências de violência sexual; a atuação discriminatória da justiça criminal, com decisões que absolviam homens que agrediam suas parceiras, legitimando, dessa forma, o comportamento masculino. Pugnavam pela formulação de políticas públicas para enfrentar a violência e a discriminação, especialmente para acabar com a impunidade nos casos de violência praticadas contra as mulheres, fomentando a criação das Delegacias de Defesa da Mulher, que permitiram maior visibilidade ao problema, contribuindo eficazmente nos debates, políticas e estudos sobre a violência contra as mulheres.⁶

A Constituição de 1988 adota um perfil das políticas públicas como um direito que pode ser reclamado – direito de cidadania – e não mais vistas como ajuda ou favor ocasional e emergencial; complementada pela Lei n. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e outros diplomas normativos, estabelece o novo direito o cofinanciamento dos entes federados (União, estado, municípios), com enfoque

⁶Cf LOCHE, A. Adriana; FERREIRA, R. S. Helder; SOUZA, Antônio F. Luís; IZUMINO, Pasinato Wânia. Sociologia jurídica: Estudos de Sociologia, Direito e Sociedade. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 123-126 - A primeira Delegacia de Defesa da Mulher, situada São Paulo, foi criada em agosto de 1985. “Pela primeira vez no Brasil, a violência baseada nas diferenças de gênero passava a ser tratada como um assunto de política pública, institucionalizando-se a prevenção e a repressão da violência contra a mulher. Objetiva-se, dessa, forma, acabar com a impunidade que favorecia os agressores, criminalizando esse tipo de comportamento enraizado na cultura brasileira” (p. 123-124) . E acrescentam: “[...] a criação das delegacias funcionou como um importante divisor de águas, quando se aborda os estudos sobre o tema. Em primeiro lugar, por que as delegacias de defesa da mulher representaram um enorme avanço no reconhecimento da violência contra a mulher como um problema social, um problema que não podia ser deixado de lado, para ser resolvido dentro de casa, mas que deveria ser tomado como objeto de uma política pública de segurança[...].Em segundo lugar, depois que as delegacias foram criadas, registrou-se um aumento no número de denúncias que tornou evidente a existência de um problema que precisava ser enfrentado com urgência pelas autoridades. Em terceiro lugar, tornou-se mais fácil ter acesso aos números oficiais de ocorrências. Antes os números de ocorrências contra as mulheres encontravam-se dispersos por todos os distritos policiais e não havia como identificá-los, porque as estatísticas pautam-se no tipo de crime cometido, independente do sexo das vítimas ou dos agressores (p. 125-126).

na descentralização e participação, destacando-se a importância da participação da sociedade civil.

Atualmente, as políticas públicas figuram na ordem do dia nas discussões jurídico-sociais. Elas se apresentam como medidas jurídicas, administrativas, orçamentárias e financeiras, adotadas no plano governamental, e voltadas para a realização de direitos de conteúdo positivo, que exigem uma prestação por parte do Estado. Assim, são programas de ação governamental para coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, visando à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁷

A expressão política pública, no dizer de Mancuso,⁸ pode ser entendida como conduta da Administração Pública voltada à consecução de programa ou meta previstos em norma constitucional ou legal – não um “fim em si”, mas a criação de um “mero instrumento” de governo, determinando obrigações a serem adimplidas, de condutas a serem implementadas – sujeita ao controle jurisdicional.

Observa Vieira Junior (2009. p. 33/34)⁹ que o conceito de políticas públicas abrange vários componentes que devem ser levados em consideração: a) as competências dos órgãos e entidades na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; b) o arranjo institucional – eventual articulação envolvendo órgãos e entidades da administração pública federal, outros Poderes, outros entes da federação, estruturação de sistemas e definição de contrapartidas; c) o financiamento da política pública – recursos públicos finitos – opções; d) os mecanismos que viabilizem a participação popular – controle social do Estado – definição sobre quais são os atores; e) os segmentos da população elegíveis para cada política; f) os mecanismos de operacionalização; g) a avaliação, a realimentação e a eventual redefinição das políticas públicas.

As políticas públicas demandam a atuação dos Poderes, do Ministério Público, e, cada vez mais, a participação social. Com efeito, o Poder Executivo é legitimado constitucionalmente a tomar a iniciativa de formular e implementar políticas públicas. Por sua vez, o Poder Legislativo possui ampla possibilidade de manifestação e deliberação, ressalvados os limites constitucionais, atuando, ainda, no controle e fiscalização das políticas públicas com o auxílio do Tribunal de Contas.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

⁸ MANCUSO, Rodolfo de C. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édis (Coord.). Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos, 2001, p.731.

⁹ VIEIRA JUNIOR (2009. p. 33-34)

O Poder Judiciário promove o controle de constitucionalidade e de legalidade das políticas públicas, havendo, inclusive, a possibilidade de controle de mérito, nos casos de legislação ou atividade desarrazoada ou proteção insuficiente. Segundo o Supremo Tribunal Federal, o poder de legislar não é ilimitado, havendo que se preservar o mínimo intangível assegurador da dignidade do ser humano. Além disso, a atuação do Poder Judiciário aduz que a norma programática não pode ser vista como promessa constitucional inconsequente.¹⁰ Assim a possibilidade de controle do mérito ocorre, também, quando os Poderes Executivo e Legislativo demitem-se da obrigação de tornar efetivos os direitos assegurados na Constituição. E o Ministério Público tem sido canalizador de demandas, merecendo destaque também a atuação de entidades da sociedade civil e movimentos sociais que têm pressionado o Poder Público, no sentido de implementação de políticas públicas.

É necessário destacar que, na Constituição de 1988, os direitos a prestações encontraram grande receptividade, não só no capítulo especialmente dedicado aos direitos sociais, no elenco dos direitos fundamentais, mas também em outras partes do texto constitucional, assegurando-se aos indivíduos a possibilidade de exigir do Estado prestações específicas, materializadas em políticas públicas.¹¹

Anteriormente, no Estado liberal-burguês, pugnava-se pelo reconhecimento dos direitos civis e políticos perante o Estado e, “quanto menos palpável a presença do Estado, nos atos da vida humana, mais larga e generosa a esfera de liberdade outorgada ao indivíduo. Cabe-ria a este fazer ou deixar de fazer o que lhe aprouvesse”, no dizer de Bonavides.¹²

Hoje, a Constituição brasileira contém normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos.¹³ A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida na promoção do bem-estar do ser humano, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade.¹⁴ O papel do Estado passou de provedor da equidade a gerente de políticas públicas, com ênfase em novos paradigmas na redefinição de suas funções. Emergem formas dinâmicas de interação entre o Estado e sociedade, voltadas para a melhoria da qualidade de vida.

¹⁰ Cf ADPF n. 45, julgada em 29.04.2004, relator Ministro Celso de Mello; RE-AgR 410715/SP, 22.11.2005, Relator Celso de Mello.

¹¹ Nesse sentido, SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 6. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 216.

¹² BONAVIDES, Paulo. Do Estado Liberal ao Estado Social. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 31.

¹³ Conforme NOVELINO, Marcelo. Direito constitucional. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

¹⁴ STJ - REsp 811608 / RS, rel. Min. Luiz Fux.

Em uma visão democrática de gestão, cabe ao estado articular iniciativas múltiplas, revitalizando o envolvimento voluntário da comunidade ou de setores da sociedade civil, estabelecendo parcerias na gestão de políticas e programas sociais por meio de redes locais, nacionais ou mundiais, e por meio delas, constituir fóruns de escuta e localização de demandas, introduzindo-as na agenda política.

5 ALEIMARIA DA PENHA E A PREVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRAIS PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

A Lei n. 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – é, antes de tudo, uma norma diretiva de políticas públicas de caráter preventivo, protetivo (atenção à vítima) e de intervenção (educação e reabilitação de agressores). Nela, há previsão de políticas preventivas, incluindo implementar ações que desconstruam mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem os padrões sexistas, perpetuadores das desigualdades de poder entre homens e mulheres e da violência contra as mulheres. Inclui ações educativas e também culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz. Recomenda campanhas educativas, programas educacionais e inclusão nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, de conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça.

Essa lei, depois de estabelecer disposições preliminares acerca dos direitos humanos das mulheres, inaugura o Título II com uma definição do que seja a violência doméstica e familiar contra a mulher, fixando, portanto, sua abrangência, a saber: “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”; seguindo com definições técnicas do que seja âmbito doméstico, além das formas de manifestação dessas violências: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral.

Prescreve a implantação de políticas públicas em vários artigos, nos três eixos: Proteção e Assistência; Prevenção e Educação; Combate e Responsabilização. Assim, no Título III, sinaliza as medidas integradas de prevenção e também de assistência quando a violência já não tenha podido ser evitada. Ressalta a possibilidade de a vítima em situação de violência, iminente ou efetiva, ser assistida com medidas protetivas de urgência deferidas pela autoridade judiciária. Determina ainda a criação de equipes de atendimento multidisciplinar (arts. 29 a 32), competindo à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a criação de centros de atendimento integral e multidisciplinar, além de casas-abrigo, para mulheres e seus dependentes, delegacias, defensorias públicas, serviços de saúde e centros especializados de perícia

médico-legal, programas e campanhas de enfrentamento e centros de educação e de reabilitação para os agressores (art. 35). Preconiza ainda a elaboração de estatística sobre a violência doméstica e familiar (art. 38). Prevê a lei o comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação.¹⁵

Assim, a violência doméstica foi compreendida pela lei como problema que requer políticas públicas integrais para seu enfrentamento, não se resumindo à simples persecução criminal do autor: deve a mulher ser atendida em serviços de saúde e de assistência psicossocial e não apenas na delegacia; as medidas protetivas para a mulher podem ser requeridas ao juiz de imediato pela autoridade policial ao tomar conhecimento da violência, e, entre essas encontramos, em relação ao agressor: proibição de contato e aproximação ou frequência a determinados lugares; suspensão de porte arma; afastamento do lar ou do local de convivência com a ofendida; restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores; prestação de alimentos provisórios, entre outras.¹⁶

Em relação à mulher, a lei traz uma enumeração exemplificativa de medidas: encaminhamento da ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou atendimento; recondução da ofendida e a de seus dependentes ao domicílio, após afastamento do agressor; proteção dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; separação de corpos. Outras medidas de assistência são: inclusão da mulher em situação de risco em programas assistenciais do governo federal, estadual ou municipal; acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de assistência judiciária gratuita, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado.

Há previsão legal de abrigos, cujos endereços são sigilosos, onde podem ser colocadas as mulheres e seus filhos.

¹⁵ Várias outras mudanças foram previstas na Lei Maria da Penha: retirou-se dos juizados especiais criminais a competência para julgar violência contra a mulher, proibindo-se a aplicação de penas pecuniárias (como as de cestas básicas e de multas); as questões de urgência devem ser resolvidas nos juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher, com competência cível e criminal; previsão de prisão em flagrante do agressor e ainda, a preventiva para os crimes de violência doméstica quando houver riscos à integridade física ou psicológica da mulher; a mulher-vítima deve ser informada quanto ao andamento dos atos processuais, especialmente quanto ao ingresso e saída da prisão do agressor; deverá estar acompanhada e assistida em todos os atos processuais; alterou-se o CP para considerar-se esse tipo de violência como agravante da pena; a pena para o crime de lesão corporal resultante de violência doméstica, anteriormente fixada entre seis meses a 1 ano, passou a ser de 3 meses a 3 anos; em casos de violência doméstica contra mulher portadora de deficiência, a pena será aumentada em 1/3.

¹⁶ As medidas cautelares que obrigam o agressor a afastar-se do lar e proibição de contato e aproximação da vítima, se bem fiscalizadas, poderiam amenizar este problema, pois o descumprimento da medida protetiva pelo autor da agressão é causa suficiente para sua prisão preventiva. Mas precisamos recordar que a simples prisão não é a solução.

O apoio psicológico é fundamental, não só para vítima, mas também para os demais envolvidos. A lei prevê intervenções terapêuticas em relação ao autor da agressão e criação de serviços especializados para sua reeducação e recuperação.

6 O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER POR MEIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem da questão da violência nas relações domésticas como um fenômeno social que exige ações públicas enfrenta diversas resistências. Primeiramente, é importante considerar a ideia, ainda presente em alguns espaços sociais, de que “em briga de marido e mulher ninguém mete a colher”. Isso precisa ser insistentemente desconstruído – mudamos: em briga de marido e mulher, devemos meter a colher!!!! Além disso, ainda persistem compreensões limitadas na conceituação “das violências”: que tipos de comportamentos cada um dos parceiros nomeia como “violência”? O que os “outros” entendem como “violência”? Qual o seu limite em uma relação familiar? É urgente desconstruir mitos e estereótipos que ainda permeiam a nossa sociedade, inclusive entre os operadores de Direito.

A concretização dos direitos da mulher, especialmente o direito de viver sem violência, demanda múltiplas ações não só do Estado, mas com a participação indispensável da sociedade e da família. A própria Lei Maria da Penha aponta várias medidas que, se materializadas, seriam muito importantes no enfrentamento à violência contra a mulher. A seguir, serão analisadas algumas.

Em primeiro lugar, é necessário frisar o papel fundamental da educação. Sabe-se que mudanças de padrões culturais sexistas não são consequência automática da sociedade democrática. Assim, há a necessidade de repensar os saberes que a educação formal – desde a educação básica até a graduação e pós-graduação, as Escolas da Magistratura, da Advocacia ou do Ministério Público estão construindo.

Há milênios esta cultura de sujeição da mulher foi sendo construída... Não será de forma rápida que mitos, preconceitos e estereótipos serão desconstruídos. A vigência de uma lei pode ajudar, funciona como coadjuvante, como um dos fatores para o fim da violência. Contudo, as normas da prevenção previstas na lei precisam ser concretizadas no viver social. É preciso que toda a sociedade se mobilize e nunca é demais enfatizar o papel fundamental da educação. Sabemos que mudanças dos padrões sexistas, de condutas e atitudes preconceituosas não ocorrem como consequência automática da sociedade democrática. Assim, há a necessidade de repensar a educação que está

sendo ministrada e como as unidades escolares, em todos os graus, estão construindo seus saberes de forma integrada, promovendo o respeito à dignidade humana. É fundamental fomentar processos de educação formal e não formal, de modo a contribuir para a construção da cidadania, o conhecimento dos direitos fundamentais, da pluralidade, da igualdade sexual e o respeito à diversidade.

Vale frisar que a Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, em seu preâmbulo, reafirma “sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos dos homens e das mulheres”, proclamando que este é um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, [...], *através do ensino e da educação*. Por isso, o seu art. 26 determina que a educação deve ser orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

Com o advento da Constituição de 1988, a educação firmou-se como instrumento de cidadania e de dignidade da pessoa humana, itens essenciais ao Estado Democrático de Direito e condição para a realização dos objetivos fundamentais da República, Com efeito, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 205, estabelece que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Sem dúvida, a educação para a cidadania deve perpassar todas as disciplinas curriculares harmoniosamente, de forma que os conteúdos reforcem os princípios de respeito à dignidade do ser humano. Há de ser realçado, entretanto, que a temática referente a gênero deve ser operacionalizada tanto no currículo explícito das escolas, ou seja, aquele que se liga à construção de conhecimentos e atitudes, como no currículo oculto, o qual tem na ideologia da instituição de ensino e dos seus mestres sua aplicação implícita. Isto porque os ensinamentos para equidade de gênero podem ser validados ou invalidados, consciente ou inconscientemente.

O currículo implícito está ligado também ao exemplo cotidiano dos professores, diretores e dos próprios estudantes. Assim, a prática docente diária é portadora de uma série de mensagens, podendo fortalecer o respeito à dignidade humana, o respeito às diferenças ou reforçar preconceitos e os padrões culturais sexistas.

Sem dúvida, o professor pode ser o estimulador de um ambiente plural, multidimensional. A prática docente diária é portadora de uma série de mensagens que pode fortalecer o respeito à dignidade humana. Na educação para a equidade de gênero é necessário considerar níveis

e processos diferenciados e articulados de transversalidade e interdisciplinaridade no processo de ensino de todas as disciplinas, e não necessariamente a oferta de uma disciplina isolada. Isso precisa construir-se como valor, conhecimento e prática, enquanto tema transversal, atravessando todos os níveis da gestão, do ensino e da prática profissional e institucional de todos agentes dos sistemas de educação.

A educação – seja formal ou não formal – deve ser direcionada à vivência da igualdade, não podendo ser produtora e reprodutora da discriminação e violência de gênero. Deve desvelar preconceitos e estereótipos, problematizando o olhar para o mundo, não reforçando a separação por gênero por meio dos artefatos culturais, como, por exemplo, brinquedos das meninas voltados para a maternagem, para a vida doméstica e brinquedos dos meninos que levam à lógica das ações. É preciso repetir: a educação produz as representações como um processo de construção social em um sistema de significações. É pela educação que diferenças sexuais se transformaram em desigualdades culturalmente constituídas – no fundo o que é necessário é a desconstrução de padrões culturais sexistas.

A Lei n. 9.394/1996 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional repetindo a CF, em seu art. 2º – “A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.¹⁷

As Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, para o Ensino Fundamental e para o Ensino Médio evidenciam a função da educação, na sua relação com um projeto de nação, tendo como referência os princípios constitucionais, realçando a necessidade de considerar nos componentes curriculares e as áreas de conhecimento a abordagem de temas abrangentes e contemporâneos que afetam a vida humana. Entre esses temas, registram sexualidade e gênero, vida familiar e social, atribuindo aos órgãos executivos dos sistemas de ensino a produção e a disseminação de materiais subsidiários ao trabalho docente, que contribuam para a eliminação de discriminações, e outros preconceitos e que conduzam à adoção de comportamentos responsáveis e solidários em relação aos outros.

¹⁷ Acrescenta o art. 27 da Lei n. 9.394/1996: Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes: a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática; e ainda o art. 32: O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante: IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Assim, com a inclusão de discussão de temas relativos a gênero, preferencialmente, de forma transversal e integradora bem como práticas que contribuam para a igualdade e para o enfrentamento de todas as formas de preconceito, discriminação e violência, a educação pode contribuir para a construção da cidadania, da igualdade – inclusive sexual – e o respeito à diversidade.

Outra medida necessária para o enfrentamento à violência doméstica é a *atuação em rede*. É fundamental articular instituições governamentais e não governamentais, constituindo a chamada Rede, integrando programas, projetos e ações desenvolvidos por diversos atores, com a superação de ações isoladas ou iniciativas pontuais e aleatórias.

Em terceiro lugar, é preciso atentar para a corresponsabilidade da Sociedade e Estado com a construção sistemática de políticas públicas inclusivas, com o potencial suporte da participação social em sua formulação, em todos os níveis, no sentido de um real enfrentamento à violência contra a mulher. Devem ser levadas em consideração a formulação, implementação, avaliação e a eventual redefinição das políticas públicas necessárias. Há necessidade de mobilizar os municípios ou estados que não têm uma política pública para o enfrentamento à violência a introduzi-la ou implementá-la e mobilizar os que já têm, a aperfeiçoá-la, seja em relação ao direito substancial (número e qualidade das ações), seja com relação aos procedimentos (número e qualidade dos controles, diagnósticos, monitoramento, avaliação). É indispensável que haja controle e fiscalização, tanto pelos poderes e órgãos do Estado como pelos Conselhos de Direitos e pelas entidades da sociedade civil, para verificar se, como, e, em que grau, as normas e as políticas foram acolhidas e respeitadas.

Por outro lado, é indispensável não apenas o compromisso dos profissionais que trabalham direta ou indiretamente na área, mas, principalmente, o envolvimento da sociedade brasileira. As Conferências de Políticas para Mulheres são um *locus* privilegiado de participação da Sociedade civil. Assim, de maneira exemplificativa, vale trazer nesta oportunidade as propostas e recomendações pertinentes às políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, aprovadas com a participação de vários representantes da sociedade civil, na *IV Conferência Municipal de Políticas para as Mulheres*, com o tema: “Mais direitos, participação e poder para as mulheres”, realizada dias 30/31 de julho de 2015, em Aracaju.

Entre as *ações educativas e preventivas*, listam-se as seguintes: campanhas de promoção da igualdade de gênero em todos os veículos da mídia; criação e veiculação de campanhas publicitárias municipais de combate à violência contra mulher, nos equipamentos públicos e

nos meios de comunicação, inclusive nas redes sociais, com divulgação dos serviços de atenção à mulher; realizar campanhas educativas tanto nas escolas, órgãos públicos e entidades não governamentais, quanto nos meios de comunicação, a fim de promover o empoderamento da população feminina, o combate à violência de gênero e o respeito à diversidade de gênero e orientação sexual.

Além disso, foram aprovadas outras recomendações: fortalecer junto à comunidade escolar programas permanentes e campanhas educativas de prevenção da violência contra as mulheres e que discutam as interfaces entre a violência doméstica contra mulheres e as violências contra crianças, jovens, adolescentes e idosos.

Ainda com referência a estudos e pesquisas foram aprovadas as seguintes recomendações: fortalecimento de pesquisas de gênero, relativamente aos diversos âmbitos da vida das mulheres, estabelecendo parcerias com instituições de ensino superior para ações conjuntas; criação de fórum permanente de debate sobre violência contra mulher incluindo o debate sobre a violência obstétrica; firmar Termo de Cooperação Técnica entre órgãos e entidades que atuam com políticas públicas que produzam indicadores de gênero para viabilizar uma base unificada de dados.

No que se refere à *assistência à mulher em situação de violência*: criação/implantação de um centro de atendimento especializado a mulher em situação de violência, que contemple o serviço de segurança, assistência social e saúde, de funcionamento 24 horas, a exemplo da casa da mulher brasileira, com delegacias especializadas de atendimento, com funcionamento aos fins de semana e feriados com garantia de atendimento, com equipe multidisciplinar sensibilizada em relação ao tema, com atendimento 24h em regime de plantão e garantia de encaminhamento para a Casa Abrigo 24h; ampliação do número de delegacias da Mulher.

Destacam-se ainda as recomendações quanto à *capacitação dos agentes públicos*, com a sensibilização continuada das redes de atendimento à mulher, nos níveis municipal, estadual e federal, no âmbito dos serviços de saúde, educação, assistência social, segurança e outras políticas públicas; atualização periódica com relação às leis e ações desenvolvidas para as equipes da rede; formulação de projetos que trabalhem questões de gênero para os serviços já existentes nos equipamentos da Assistência Social, em parceria com outras secretarias; garantia de formação continuada e de pós-graduação dos profissionais de educação, bem como para os demais profissionais que atuam diretamente com o atendimento dos usuários de políticas públicas, para a abordagem de forma transversal de temas relacionados à questão de gênero (diversidade, violência, empoderamento etc).

No âmbito dos Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, criar observatórios com o objetivo de fiscalizar a execução das políticas públicas voltadas para a população feminina, bem como a política de igualdade em todos os âmbitos; mapear as organizações governamentais e não governamentais que atuam com a questão de gênero nos municípios.

No pertinente à *responsabilização do autor de agressão*, vale destacar a recomendação de acompanhamento psicossocial dos agressores e intervenções socioterapêuticas para que ele possa ter a percepção de seus atos e reformular seus padrões de comportamento; implantação de um centro de atendimento especializado para autores de violência contra mulher, como já previsto na Lei Maria da Penha.

Várias outras recomendações foram e serão aprovadas nas conferências municipais, territoriais e estaduais de políticas públicas para a mulher, devendo culminar no início de 2016, com a conferência nacional. Precisam, entretanto, que não permaneçam nas gavetas e sejam materializadas no cotidiano das mulheres brasileiras.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A violência doméstica contra a mulher reveste-se de complexidade: não é possível admitir um binarismo simplista – ‘homem-algoz’ e ‘mulher-vítima’. O autor da agressão faz parte de um sistema e a vítima é um sujeito, uma mulher em situação de violência, em uma relação; é necessário que as mulheres e os homens tenham consciência dos diferentes estereótipos sexuais e dos papéis limitadores – o discurso vitimista não só limita como também não oferece uma alternativa suficiente, posto que a mulher, não raras vezes, fica enredada em sua própria vitimização – por força dos mitos culturais –, e não consegue sair dessa situação, se não tiver apoio.

Todas as discussões em face do tema perpassam pela necessidade do emprego de esforço conjunto e engajado da família, da sociedade e do Poder Público – trabalho em rede efetivamente. Todos, indistintamente, precisam contribuir para efetivação do direito à integridade física, moral, psicológica e sexual da mulher que está sendo cotidianamente violado. Assim, a violência contra a mulher não é apenas um acontecimento da vida privada, pois em briga de marido e mulher, o Estado precisa meter a colher!

As políticas públicas – conjunto de medidas adotadas com o objetivo de concretizar direitos e garantias fundamentais dos indivíduos ou coletividades – devem ser implementadas pelo Estado para atendimento dos direitos essenciais consagrados pela Constituição, entre

eles uma vida sem violência doméstica e familiar. Entretanto, é fundamental insistir que as leis não bastam para mudar um contexto cultural marcado pela violência, que foi legitimada e naturalizada historicamente. Induvidosamente, as políticas públicas representam a materialização dos direitos e demandam a atuação dos poderes e do Ministério Público, e, cada vez mais, a participação indispensável da sociedade civil, por meio das entidades não governamentais e dos movimentos sociais.

8 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos humanos e não-violência*. São Paulo: Atlas, 2001.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade na pessoa humana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. STF. Suspensão de Liminar 228-7 Ceará/ Rel. Ministro Presidente Gilmar Mendes, decisão de 14 de outubro de 2008.

CLAUDE, Richard Pierre. Direito à educação e educação para direitos humanos. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo: Rede Universitária de Direitos Humanos, ano 2, n. 2, p. 37-63, 2005.

CORDEIRO & SILVA. *Direitos humanos – Uma perspectiva interdisciplinar e transversal*. Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 2003.

DIAS, M. B. *A Lei Maria da Penha na justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FONSECA, Francisco. Democracia e participação no Brasil: descentralização e cidadania face ao capitalismo contemporâneo. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 245-255, jul./dez. 2007.

HOLFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos CEDES*, Campinas, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LOCHE, A. Adriana; FERREIRA, R. S. Helder; SOUZA, Antônio F. Luís; IZUMINO, Pasinato Wânia. *Sociologia jurídica: Estudos de Sociologia, Direito e Sociedade*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de C. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. In: MILARÉ, Édís (Coord.). *Ação civil pública. Lei 7.347/85 – 15 anos*, 2001.

MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. 2. ed., São Paulo: Dialética, 2004.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Método, 2008.

PESSOA, Adélia Moreira. Direitos humanos e família: da teoria à prática. In: *Família e Dignidade Humana. Anais do Congresso Brasileiro de Família*. São Paulo: IOB Thomson, 2006.

PESSOA, Adélia Moreira *et al.* Violência contra a mulher: da norma à realidade – um desafio permanente *Revista do Ministério Público do Estado de Sergipe*. Aracaju, v.XIX, n.23, p. 315-336, 2009.

PESSOA, Adélia Moreira *et al.* A educação como via indispensável para a mudança de padrões culturais sexistas: enfrentamento à violência contra a mulher. In: PESSOA, Adélia Moreira; SOBRAL, Arnaldo Figueiredo (Org.). *O Ministério Público e os Objetivos do Milênio*. Aracaju: Associação Sergipana do Ministério Público/ Evocati, n. 3, p. 97-116, 2013. (Série Estudos da Associação Sergipana do Ministério Público de Sergipe).

PIOVESAN, Flávia. A Constituição brasileira de 1988 e os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos. In: BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline (Coord.). *As mulheres e os direitos humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA, 2001, v. 2. (Coleção “Traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero”).

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 6. ed. rev.. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *As tensões da modernidade*. Percuciente análise do papel dos direitos humanos como guia emancipatório. Disponível em: <www.dhnet.org.br>. Acesso em: 10 jun. 2008.

