

COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: A LEI MARIA DA PENHA, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E UMA ANÁLISE DO INSTITUTO ESCUTA ATIVA

Maria Vitoria Silva Brito¹

Ana Carolina de Sá Juzo²

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar o conceito de política pública, sua formulação, aplicação e fiscalização no contexto da violência doméstica, com base na Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Através de uma revisão bibliográfica e análise da Lei, o trabalho aborda sua relevância como mecanismo de proteção aos direitos das mulheres, reconhecido internacionalmente, por incorporar a perspectiva de gênero nas esferas política e jurídica. No primeiro capítulo, o artigo contextualiza a Lei Maria da Penha em relação aos tratados internacionais sobre os direitos das mulheres, evidenciando sua importância tanto no âmbito jurídico quanto prático. O segundo capítulo discute o conceito de política pública segundo a Lei e a literatura acadêmica, especialmente os trabalhos de Wânia Pasinato e Fabiana Severi, que tratam da violência doméstica e da eficiência das políticas públicas na área. No último capítulo, é realizada uma análise do projeto Instituto Escuta Ativa, evidenciando que ele não atende aos critérios de política pública estabelecidos pela Lei Maria da Penha, comprometendo sua eficácia no combate à violência contra a mulher.

Palavras-chave: Política pública. Lei Maria da Penha. Violência doméstica. Políticas judiciárias.

¹ Graduanda em Direito pela Faculdade de Direito de Franca (2020/2024); Bolsista do PIBIC 2022/2023 da Faculdade de Direito de Franca - Pesquisadora Científica; Bolsista do PIBIC 2023/2024 da Faculdade de Direito de Franca - Pesquisadora Científica; Estagiária da Delegacia de Defesa da Mulher de Franca (2022); Estagiária voluntária do Ministério Público do Estado de São Paulo (2022 e 2023/2024); Professora de Redação do Cursinho Popular da Faculdade de Direito de Franca (2020). E-mail: maria_vitoria_silva_brito@outlook.com.br

² Mestra em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, FDRP-USP (2021). Doutoranda em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (CAPES - 2024). Professora Substituta de Direito Processual Penal na Faculdade de Direito de Franca (2024). Professora Substituta de Direito Penal na Faculdade de Direito de Franca (2023). Professora colaboradora na Faculdade de Direito de Franca (2022) nos termos do regulamentado pelo Regimento Interno, nas atividades de Trabalho de Curso (TC) Iniciação Científica (IC). Advogada (2018-2023). Assessora de magistrada titular do juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher - TJGO (2023). Coordenadora Adjunta do GEA IBCCRIM, Ribeirão Preto. (2020). Membro do Conselho Municipal da Mulher de Ribeirão Preto (2022). Membro do Conselho da Comunidade sobre o Sistema Penitenciário de Franca (2018). Promotora Legal Popular (2018). Graduada pela Faculdade de Direito de Franca (2017). Campos de atuação, de estudo e de pesquisa: direito, violência doméstica. E-mail: caroljuzo@hotmail.com

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the concept of public policy, its formulation, application and monitoring in the context of domestic violence, based on the Maria da Penha Law (Law No. 11.340/2006). Through a bibliographical review and analysis of the Law, the paper addresses its relevance as a mechanism for protecting women's rights, internationally recognized for incorporating a gender perspective into the political and legal spheres. In the first chapter, the article contextualizes the Maria da Penha Law in relation to international treaties on women's rights, highlighting its importance in both the legal and practical spheres. The second chapter discusses the concept of public policy according to the Law and academic literature, especially the works of Wânia Pasinato and Fabiana Severi, which deal with domestic violence and the efficiency of public policies in this area. The final chapter analyzes the Instituto Escuta Ativa project, showing that it does not meet the public policy criteria established by the Maria da Penha Law, compromising its effectiveness in combating violence against women.

Keywords: Public policy. Maria da Penha Law. Domestic violence. Judicial policies.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo a análise a definição do conceito de política pública, bem como da sua dinâmica de formulação, aplicação e fiscalização, no âmbito da violência doméstica e nos termos do que propõe a Lei Maria da Penha (Lei nº. 11.340 de 2006). Para a realização da referida análise, foi feito levantamento de produções acadêmicas sobre o tema e contextualizado o disposto na referida Lei, uma vez que internacionalmente reconhecida no que tange a assimilação da perspectiva de gênero no contexto político e jurídico. A definição do conceito e dos seus contornos tem por objetivo padronizar os mecanismos que envolvem a implementação das práticas, permitindo, assim, a sistematização e uniformização das políticas de combate à violência contra a mulher no sentido de garantir legitimidade e eficiência a elas.

Inicialmente, o presente trabalho realizará a contextualização da Lei Maria da Penha no universo jurídico. Assim, ela será apresentada de forma correlacionada aos tratados internacionais sobre o tema dos direitos das mulheres, no intuito de demonstrar de que forma ela funciona como uma legislação que defende os Direitos Humanos e objetiva concretizar

recomendações universais. Dessa forma, não apenas sua relevância jurídica mundial restará evidenciada, mas também seu caráter prático, ou seja, de que forma a Lei trabalha como implementadora de políticas públicas que visam a concretização dos direitos das mulheres garantidos em normativas internacionais.

Posteriormente, no segundo e principal capítulo do presente artigo será trabalhado o conceito de política pública de acordo não apenas com a Lei Maria da Penha, mas também com a bibliografia específica sobre o tema, apesar de escassa, cuja base, no presente trabalho, encontra-se nos estudos de Wânia Pasinato, cientista social ativista dos direitos da mulher, atualmente assessora técnica da ONU Mulheres no contexto do enfrentamento à violência, entre outros projetos, e nos estudos de Fabiana Severi, professora de graduação e pós-graduação da FDRP-USP com inclinação à questão de gênero e assídua pesquisadora do tema. A primeira nos traz um panorama associado à Lei Maria da Penha, que define o terreno no qual se desenvolverá e se aprofundará a análise de políticas públicas de combate à violência doméstica feita neste trabalho. A segunda, por outro lado, nos ajudará apresentando uma análise acadêmica e cientificamente contextualizada das discussões acerca dos direitos das mulheres e a dinâmica responsável por garantir a eficiência das políticas públicas referentes ao tema. Sendo assim, através do embasamento científico das referidas autoras e sob a ótica da Lei Maria da Penha, uma vez contextualizada como norma que concretiza orientações internacionais, será possível conceituar formalmente – apesar de não definitivamente – o instituto política pública e qual a dinâmica que o envolve e sustenta sua atividade de forma a torná-lo eficiente no combate à violência contra a mulher.

No último capítulo deste artigo, tomamos por base de estudo o trabalho desenvolvido em sede de pesquisa de Conclusão de Curso que avaliou o Instituto Escuta Ativa a partir do definido no capítulo anterior, intitulado *POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: Uma análise do projeto Instituto Escuta Ativa no município de Franca*. Com base nas análises realizadas neste estudo e no exposto nos capítulos anteriores, foi demonstrado o não enquadramento do projeto no conceito de política pública, diante do descumprimento de requisitos objetivos definidos pela Lei Maria da Penha que se mostram vitais no combate à discriminação e à violência contra a mulher de forma efetiva, de acordo com as orientações internacionais.

2 CONTEXTUALIZANDO A LEI MARIA DA PENHA

Antes de iniciar a discussão acerca do combate à violência doméstica no Brasil, faz-se necessário contextualizar universalmente a principal legislação responsável pela defesa das mulheres não apenas no âmbito jurídico, mas também no social, qual seja, a Lei 11.340 de 2006. A legislação, reconhecida nacional e internacionalmente por Lei Maria da Penha, faz referência ao caso de Maria da Penha Maia, vítima de violência pelo marido durante seis anos e tentativa de assassinato por afogamento e eletrocussão. A vítima tornou-se paraplégica depois de sofrer atentado com arma de fogo, em 1983, e o agressor só foi punido depois de 19 anos de julgamento, ficando apenas dois anos em regime fechado. Nesse sentido, a Lei 11.340/06 representa, para além de uma esperança de desenvolvimento social pautado na igualdade entre os sexos e de um instrumento político de incentivo a não discriminação da mulher no âmbito jurídico, um marco histórico de magnitude internacional.

Primeiramente, a referida Lei solidificou o entendimento de que a violência doméstica contra a mulher configura violação aos Direitos Humanos e, através dessa definição, legitimou uma atuação mais incisiva no combate à discriminação, por meio da aplicação de políticas públicas, e permitiu a instauração de protocolos de julgamento de acordo com a perspectiva de gênero. Sendo assim, mediante a ratificação da Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW) e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher ou Convenção de Belém do Pará, o Brasil, enquanto nação, se comprometeu a combater concretamente não só a violência propriamente dita, mas também, e principalmente, todos os aspectos sociais e culturais geradores de tal violência e que, por repercutirem nos setores institucionais públicos e privados, distanciam as mulheres do acesso à justiça efetivo, prejudicando o exercício de direitos humanos e fundamentais tais como a liberdade e a dignidade humana. A CEDAW foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979 com o objetivo de promover os direitos das mulheres através da aplicação de procedimentos e da atuação de acordo com as suas recomendações, a Convenção de Belém do Pará, no mesmo sentido, garante direitos às mulheres e impõe deveres aos Estados. Todavia, os referidos documentos, justamente pelo caráter global e informativo que possuem, não são capazes, por si só, de representar efetiva mudança no tratamento institucional e, menos ainda no social, desferido às mulheres nas mais diversas nações, mesmo que estas sejam adeptas e se submetam às orientações propostas, como

é o caso do Brasil. Nas palavras de Fabiana Severi (2016), a igualdade no tratamento entre os sexos e a não discriminação das mulheres objetivada pelas recomendações internacionais:

[...] não se realiza apenas com mudanças legislativas que garantam às mulheres os direitos já conquistados pelos homens, mas, sobretudo com o envolvimento de todas as esferas de poder estatal no cumprimento das diversas obrigações detalhadas nos dois tratados, voltadas para a eliminação de todas as formas e manifestações de discriminação contra as mulheres praticadas por qualquer pessoa, inclusive por agentes do próprio Estado. Por isso, na perspectiva dos direitos humanos, a igualdade é considerada um direito (*de jure* e *de facto*) e um valor estruturante de toda atividade do Estado e das relações sociais.

Ademais, pela superficial avaliação dos tratados, bem como do posicionamento da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), percebe-se a aceitação, por parte dos órgãos internacionais, da ideia formulada pelo Movimento Feminista de que há intrínseca relação entre o machismo enquanto ideologia social geradora da desigualdade entre os sexos e a violência sofrida por mulheres historicamente, em todas as suas facetas (física, sexual, psicológica, patrimonial e moral). Assim sendo, por óbvio, o combate à violência doméstica deve, para tornar-se efetivo, se manifestar nos mais diversos âmbitos sociais, culturais e institucionais, objetivando desestimular a violência contra a mulher propriamente dita e, na mesma intensidade, minar estereótipos de gênero e ideologias misóginas responsáveis por gerar, sustentar e legitimar o comportamento violento de homens em detrimento de mulheres. É nesse contexto mundial e legislativo que se verifica o surgimento da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06), tida como uma incorporação dos parâmetros normativos internacionais e regionais de Direitos Humanos das mulheres (Severi, 2016). A referida legislação passou a ser reconhecida como o vértice entre os tratados internacionais e as normativas vigentes no Brasil acerca dos direitos das mulheres e a atuação efetiva dos Estados enquanto ente que reconhece a discriminação e aplica boas práticas no sentido de sua minoração até a conquista da igualdade, de fato e de direito, à mulher.

Por fim, uma vez contextualizada a legislação específica dentro do espectro mundial, torna-se necessário, para desenvolver a discussão aqui proposta, adentrar o viés prático da referida Lei, que não se restringe ao âmbito criminal, e sim se aprofunda ao social, visto que apresenta recomendações de práticas ao Estado com o objetivo de implementar a perspectiva de gênero nos procedimentos institucionais diversos, desde o setor da educação até o jurídico, por exemplo. Assim, a Lei Maria da Penha torna-se nosso principal objeto de estudo por se definir como, entre outras coisas, um instrumento de aplicação de políticas públicas de, por

exemplo, combate à violência doméstica, que se adequa às recomendações de atuação propostas internacionalmente no sentido de equilibrar os direitos da mulher positivados e os efetivamente garantidos. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar o que propõe a Lei no que tange a implementação de políticas públicas e os procedimentos adequados para garantir a efetividade de tais políticas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Dado o recorte temático da presente análise e contextualizada a necessidade de pensar a partir da Lei 11.340 de agosto de 2006, que introduziu na legislação brasileira o conceito de discriminação de gênero tal qual trabalhado pelo movimento feminista e marcou um avanço significativo e internacionalmente reconhecido na conquista e garantia de direitos para as mulheres, pode-se partir para a análise da referida legislação enquanto instrumento de implementação de políticas públicas de combate à violência doméstica.

Inicialmente, frisa-se pontuar a unanimidade na interpretação da Lei Maria da Penha enquanto norma que conjuga medidas criminais, medidas protetivas e medidas de prevenção e educação; esta última compreendida como estratégias possíveis e necessárias para coibir a reprodução social da violência e da discriminação baseada no gênero (PASINATO, 2010). Por outro lado, como apresentado, o simples entendimento da letra da Lei não é suficiente para que suas previsões se concretizem, é também unânime “o entendimento de que o sucesso da Lei está ameaçado pelas muitas falhas que se identificam em sua aplicação” (PASINATO, 2015). Nesse contexto, no ano de 2003 surgiu no Brasil a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), do Governo Federal, na intenção de gerir uma política de enfrentamento da violência doméstica, entre outras questões, a partir de uma perspectiva institucional, intersetorial e multidisciplinar. Todavia, a institucionalidade conferida às políticas públicas direcionadas às mulheres exige, conseqüentemente, a sua capilarização, com o intuito de aproximar cada política de seu objetivo específico. Assim, passaram a ser adotadas definições diferentes dentro da SPM para ações relativas à rede de enfrentamento e à rede de atendimento, sendo que a primeira seria responsável por articular, programar, implementar e monitorar a política, enquanto à segunda caberia executá-la. Percebe-se, com o exposto, que, apesar de tardiamente, o Estado caminha

no sentido de concretizar o que apresenta a Lei Maria da Penha em seu artigo 8º, *caput* e incisos I e VI, que trazem:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

Todavia, para além da institucionalização de uma política nacional de enfrentamento à violência doméstica e da integração entre setores do Estado, a implementação integral da Lei exige uma atividade organizada, padronizada e constante de cada um dos setores responsáveis, pese embora a lacuna da legislação em definir estes protocolos de forma específica. Nesse sentido, em sua análise sobre a legislação, condensada no artigo intitulado *Lei Maria da Penha: novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?* Wânia Pasinato afirma:

Sem que haja um equilíbrio nas ações contempladas pelos três eixos que estruturam a legislação, sua aplicação se torna inviável. Por outro lado, a inexistência de políticas intersetoriais também amplia a possibilidade de fracasso. Por fim, é necessário que ocorram mudanças substantivas nas culturas institucionais para se adaptar às novidades introduzidas pela legislação.

E é na esteira rumo a essas mudanças na cultura institucional que nasce o Instituto Escuta Ativa, em Franca, São Paulo. Apesar de não ter partido da iniciativa estatal, sua idealização encontra-se estritamente vinculada ao Ministério Público e sua atividade diretamente ligada aos demais órgão e setores da rede de enfrentamento e atendimento no município. Nesse sentido, apesar de não institucionalizado, logo, não articulado formalmente a partir de uma sistematização - necessária, como apresentado, para que se enquadre como políticas públicas na forma da Lei restando assim garantida sua efetivação - o projeto, ainda assim, age no sentido da Lei Maria da Penha quanto à integração de setores. Entretanto, como será apresentado a seguir, múltiplos são os demais requisitos e protocolos identificados pela

produção acadêmica como vitais à uma política pública de combate à violência doméstica eficiente.

3.1 DEFINIÇÕES E CONTORNOS ESPECÍFICOS

No presente subtópico, dadas as bases nas quais devem ser – segundo a Lei e a produção acadêmica nacional - construídas as propostas de políticas públicas no Brasil, parte-se para a síntese dos requisitos de análise da efetividade de tais políticas. Estes, encontram-se distribuídos por textos, pesquisas e artigos produzidos acerca da Lei Maria da Penha, mais especificamente da sua aplicação, uma vez que é pacífico o entendimento de que os obstáculos para o combate concreto e linear à violência doméstica encontram-se, principalmente, no âmbito da sua implementação. Nesse sentido, não é sobre os institutos da legislação que incide a lacuna que o presente artigo busca trabalhar, e sim sobre a aplicação das políticas públicas que buscam concretizar o proposto em Lei. Esta aplicação, uma vez posta sob as lentes científicas, aponta para a necessidade de sistematização ou padronização, que se traduz por ‘requisitos’ cuja presença é imprescindível a qualquer prática que objetive a definição enquanto política pública de acordo com a Lei Maria da Penha.

Em primeiro lugar podemos elencar como condicional às políticas públicas a incorporação de uma perspectiva de gênero nos termos da Lei 11.340 de 2006, definida como “uma ferramenta metodológica criada pelas teorias feministas e de gênero que nos permite identificar e tomar em conta a experiência feminina e masculina com o fim de ressaltar e erradicar as desigualdades de poder que há entre os sexos-gêneros e que tem acompanhado as mulheres por séculos” (SEVERI, 2016). Apesar de, ou talvez em razão de, parecer um critério óbvio é muitas vezes negligenciado, o que resulta em ações aplicadas que, a despeito de visarem o combate à violência doméstica, o fazem reproduzindo estereótipos e ratificando um padrão de gênero que substancialmente vai de encontro à Lei. Estudos diversos acerca da referida Lei - e ela própria, ao esclarecer que está nos moldes da Constituição Federal de 1988, 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 – explicitam seu caráter social e seu objetivo vinculado à disseminação de uma ideologia igualitária e de combate aos valores misóginos e patriarcais que permeiam a sociedade até os

dias atuais. Logo, para que uma ação de combate à violência enquadre-se nos parâmetros de uma política pública nacional legítima, é vital que sua base - ideológica, política e social – seja no sentido de democratizar e expandir uma perspectiva de gênero que busque, para além da interrupção da violência (um objetivo genérico que pode, muitas vezes, ser desvinculado da discussão de gênero) a emancipação da mulher e a liquidação do patriarcado enquanto ideologia dominante.

Em segundo lugar, sendo uma política de combate às discriminações contra a mulher substancialmente de acordo com as concepções da Lei Maria da Penha, ela precisa apresentar uma metodologia concreta, previamente estabelecida e que, em caso de sucesso no alcance de resultados, permita sua replicação em diferentes contextos. Nesse momento, surge a necessidade de definir protocolos. Apenas por meio da definição prévia e organizada dos métodos que devem ser aplicados para combater a violência doméstica faz-se possível que esse combate seja preciso em atingir seu objetivo e, conseqüentemente, que os protocolos eficazes sejam mantidos e replicados em cenários distintos. Nesse sentido:

Sem protocolos, os atendimentos não são orientados por regras institucionais que devem ser aplicadas por todos os profissionais de acordo com as situações que se apresentem. Na prática, esses atendimentos e encaminhamentos ocorrem de acordo com o “perfil” do profissional (...), fazendo com que o acesso das mulheres aos seus direitos seja condicionado por uma maior ou menor sensibilidade do profissional e conhecimento sobre a gravidade do problema da violência baseada em gênero (PASINATO, 2015).

Entretanto, não apenas a definição prévia da metodologia por meio da qual se dará a aplicação da política pública garante sua efetividade. É necessário que os protocolos aplicados sejam constantemente objeto de análise e aferição de resultados, inclusive em razão do caráter estrutural da discriminação de gênero. As políticas públicas, uma vez bem estruturadas e em consonância com a legislação, visam atingir objetivos a curto, médio e longo prazo, o que torna necessário que seu desenvolvimento seja estatisticamente documentado, no sentido de reunir dados que comprovem – ou não – a efetividade das ações aplicadas em atingir os objetivos aos quais se propuseram. Não atoa a Lei 11.340/06 traz como diretriz ao combate à violência doméstica

A promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências

e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas.³

A Lei Maria da Penha, no que tange as políticas públicas, sua idealização e implementação, propõe não apenas que seja seguida a perspectiva de gênero que identifica a violência como ‘resultado de relações de dominação e hierarquia estruturadas a partir da desigualdade de gênero’ (PASINATO, 2016), mas também prevê sistematização dos fatores que envolvem as políticas implementadas. Ou seja, a legislação reconhece a necessidade de um controle institucional sobre o alcance prático das ações implementadas, com o objetivo de ‘avaliar se as políticas projetadas estão sendo efetivamente implementadas e, quando efetivamente implementadas, a efetividade de tais intervenções’ (ÁVILA, MACHADO, PASINATO, 2019).

Por fim, um dos fatores inerentes a qualquer medida tomada em nome do Estado, ou seja, de forma institucionalizada, é a fiscalização. Este requisito não deve ser interpretado como paralelo à análise de resultados por meio da coleta de dados, mas sim como um requisito ‘*lato sensu*’, no sentido de englobar todos os outros e situar-se paralelamente à perspectiva de gênero. Isso porque todo o processo pelo qual se submete uma política pública deve ser fiscalizado ou criticamente acompanhado, desde a própria adoção e manutenção de uma perspectiva de gênero nos termos da Lei Maria da Penha, até os meios escolhidos para que se concretize a coleta de dados estatísticos e análise de resultados. É unânime a opinião acadêmica acerca dos obstáculos na implementação de políticas públicas de combate à violência doméstica, e um desses obstáculos é a “fragmentação das políticas e programas, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações” (PASINATO, 2015). Todavia, não em razão da simples setorização das ações de combate que sua eficácia é comprometida, mas sim por essas ações, na medida que se dispersam, se distanciarem da fiscalização estatal, vital para a garantia da integralidade das políticas. Nesse sentido, “sem que haja um equilíbrio nas ações contempladas pelos três eixos que estruturam a legislação, sua aplicação se torna inviável. Por outro lado, a inexistência de políticas intersetoriais também amplia a possibilidade de fracasso. Por fim, é necessário que ocorram mudanças substantivas nas culturas institucionais para se adaptar às novidades introduzidas pela legislação” (PASINATO, 2010).

³ Artigo 8º, inciso II da Lei 11.340 de 2006 (Lei Maria da Penha).

Dado o exposto, fica claro que, apesar de muitas vezes não explícito na letra da Lei, existe um rascunho de padronização, ou uniformização, das ações de combate à violência no âmbito estatal que se encontra diretamente relacionado com o conceito de política pública. O presente artigo objetivou, neste capítulo, sintetizar os elementos vitais ao conceito, que encontram-se distribuídos em textos científicos e na própria Lei Maria da Penha, e chegou-se à conclusão – que será aplicada, no próximo capítulo, à análise do Instituto Escuta Ativa – de que para que uma ação que visa combater a violência contra a mulher seja entendida como uma política pública legítima, eficaz e de acordo com a Lei 11.340 de 2006, ela precisa estar nacionalmente articulada, ou seja, ser multidisciplinar e intersetorial, bem como adotar uma perspectiva de gênero nos moldes da Lei, o que implica reconhecer a violência enquanto consequência de um padrão de gênero, por meio do qual “a sociedade cria hierarquias entre os gêneros que, historicamente, têm servido para fortalecer e legitimar a subordinação social das mulheres e o controle sobre seus corpos” (SEVERI, 2016). Para além desta estrutura, uma política pública institucionalizada necessita de uma metodologia previamente definida que, em caso de sucesso permite sua replicação em diferentes setores e, em caso de fracasso, permite a identificação do erro e a reestruturação do método. Nessa esteira, por óbvio, para que se tenha controle sobre a efetividade das políticas em atingir seus objetivos a curto, médio e longo prazo, é necessário que se mantenha um controle constante sobre o desenvolvimento das ações aplicadas, logo, a coleta de dados relativos às ações e a sistematização de estatísticas sobre sua evolução é inerente a sua própria implementação e efetividade. Todavia, o apresentado anteriormente, para que se configure de forma institucional, requer a fiscalização por parte do Estado, no intuito de garantir que as políticas distribuídas pelo país, em diversos setores e esferas técnicas, se mantenham parte da integralidade e funcionem como engrenagens em prol de um mesmo objetivo. Apenas uma política com perspectiva de gênero, aplicada de forma integrada, que siga uma metodologia previamente estipulada e seja constantemente controlada, avaliada e fiscalizada enquadra-se nos termos propostos pela Lei Maria de Penha e é capaz de propriamente combater a violência contra a mulher a partir do que realmente a sustenta, a saber, a discriminação instituída através dos padrões sociais de gênero.

4 INSTITUTO ESCUTA ATIVA

Em termos metodológicos, analisamos o projeto Instituto Escuta Ativa, idealizado com a intenção de acolher e direcionar mulheres vítimas de violência doméstica. A análise foi realizada a partir da sistematização esboçada no capítulo anterior, ao longo da minha pesquisa científica de Conclusão de Curso, que culminou no artigo intitulado *POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: Uma análise do projeto Instituto Escuta Ativa no município de Franca*.

Primeiramente, necessário pontuar que, atualmente, o Instituto Escuta Ativa pode ser definido como um projeto que deve ser integrado em rede, acessória ao Ministério Público, que propõe e incentiva ações, diretas ou indiretas, no âmbito social, judiciário e de segurança pública, com o objetivo de mitigar a discriminação contra a mulher, combatendo, mais especificamente, a violência⁴ propriamente dita. Todavia, o projeto surgiu, e se mantém, por iniciativa particular de seus idealizadores, não sendo vinculado ao Estado, o que não significa que é ineficaz em trazer benefícios à concretização dos direitos das mulheres, mas que, inegavelmente, torna mais difícil o controle do Estado acerca da situação da violência e, inclusive, pode causar sobreposição ou ineficiência de políticas estatais. Em razão do exposto, a referida análise se deu com base em requisitos que permitissem caracterizar, ou não, determinadas ações no âmbito das políticas públicas, possibilitando, assim, a garantia do combate efetivo da violência doméstica, nos termos da Lei Maria da Penha, como apresentado anteriormente.

Nesse contexto, concluiu-se que, no que tange os requisitos tidos como *'lato sensu'*, a saber, a articulação entre setores, a adoção de perspectiva de gênero de acordo com a Lei e a fiscalização, o projeto Instituto Escuta Ativa se enquadra nos dois primeiros, apesar de não se submeter ao terceiro. Isso porque, não apenas na sua motivação inicial de atuação o projeto se ateve, ele tornou-se dinâmico e um dos principais incentivadores de ações de combate à violência doméstica no município de Franca. Logo, foi necessária sua articulação com os demais setores envolvidos, tanto os não-governamentais, quanto os institucionalizados. Ademais, a adoção, pelo projeto, de uma perspectiva de gênero de acordo com a Lei demonstra-se não apenas pela lógica, uma vez que ele atua associado a órgãos institucionalizados, mas

⁴ Configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto, independentemente da orientação sexual. (Lei 11.340/2006, artigo 5º, inciso I, II e III, e parágrafo único).

também através da interpretação das próprias manifestações dele, seja por meio das redes sociais – seu principal canal de exposição -, seja por meio de palestras, cartilhas e encontros produzidos por seus idealizadores. Ou seja, no que tange ao entendimento da problemática por trás da violência doméstica, o Instituto Escuta Ativa compartilha da visão que a associa à estrutura social, para além do simples caso concreto e da análise meramente criminal. Entretanto, pelas próprias lentes de análise expostas anteriormente resta claro que o projeto não se submete à fiscalização estatal, todas as dinâmicas acerca de seu funcionamento são oferecidas pelo próprio projeto, o que – apesar de implicar em uma dinamização que pode ser positiva ao aproximar as ações das pessoas para as quais elas são direcionadas – pode acabar por viabilizar a instauração de políticas em desacordo com a Lei e que geram uma incongruência prejudicial ao sistema e, conseqüentemente, às próprias mulheres.

Em um segundo momento de análise, com relação ao enquadramento, ou não, do Projeto enquanto política previamente formulada e constantemente analisada do ponto de vista prático, tem-se que o não cumprimento do requisito relativo à coleta de dados próprios, uma vez que, apesar de organizar o relatório próprio e sintetizar dados estatísticos com o objetivo de mapear a situação da violência em Franca, o projeto não possui um mecanismo de aferição de resultados próprios. Nesse sentido, ele acaba por presumir sua capacidade a partir de estatísticas alheias, analisando a situação apenas de uma perspectiva social genérica que não permite o controle concreto de seu alcance e eficiência. E para além disso, apesar de contar com relativa organização prévia inerente a qualquer ação aplicada em âmbito social, o projeto não segue uma metodologia concreta e institucionalmente articulada, o que faz com que seus eventuais resultados positivos ou negativos não possam ser mapeados especificamente, tornando as políticas efetivas difíceis de serem replicadas e as problemáticas, de serem corrigidas. Sendo assim, quanto aos requisitos específicos, o projeto não compreende o conceito de política pública.

É de fundamental importância pontuar a conclusão do estudo não implicou reconhecer que o projeto Instituto Escuta Ativa, por não se enquadrar no conceito aqui traçado de política pública institucionalizada nos termos da Lei 11.340/2006, não possui relevância social e política. Pelo contrário, justamente em razão de reconhecer a iniciativa enquanto fundamental ao combate à violência doméstica no município de Franca/SP que surge a necessidade de conceituá-lo e de propor parâmetros de análise mais concretos e legítimos. Assim, apesar de a

conclusão do estudo ter sido no sentido de não reconhecer o projeto Instituto Escuta Ativa enquanto uma política pública legítima, ou seja, institucionalizada e nos termos da Lei Maria da Penha, ele o caracteriza enquanto ação relevante e significativa na garantia dos direitos da mulher, no combate à discriminação e, portanto, na prevenção e combate à violência doméstica.

5 CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo principal definir o conceito de política pública de combate à violência doméstica nos termos da Lei 11.340 de 2006. Para isso, foi realizada a contextualização internacional da legislação, para evidenciar que ela funciona diretamente como um instrumento de proteção aos Direitos Humanos da mulher, bem como a sintetização de estudos acadêmicos e da própria letra da Lei, no que tange o tema das políticas públicas. Sob estas lentes, foi apresentado o projeto Instituto Escuta Ativa, atuante na cidade de Franca-SP, e, com base na análise realizada acerca dele no trabalho *POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: Uma análise do projeto Instituto Escuta Ativa no município de Franca*, foram demonstrados os parâmetros de reconhecimento de uma política pública nos termos da Lei Maria da Penha.

O capítulo inicial deste trabalho serviu para demonstrar a correlação entre a Lei Maria da Penha e a defesa dos Direitos Humanos das mulheres, assim, foi contextualizado seu surgimento e sua vinculação às normativas internacionais, e restou demonstrado o caráter prático da Lei, cujo objetivo é concretizar, por meio da implementação de políticas públicas, os direitos das mulheres e as orientações internacionais de combate à discriminação. Em segundo lugar, o principal capítulo deste texto buscou, com base na legislação e nos estudos de Wânia Pasinato e Fabiana Severi, condensar as premissas associadas à conceituação de políticas públicas para permitir a análise de ações com o objetivo de caracterizá-las, ou não, enquanto políticas institucionalizadas e de acordo com a Lei Maria da Penha. Sendo assim, chegou-se à conclusão no sentido de que para uma política de combate à violência doméstica ser enquadrada enquanto institucional ela precisa, em termos gerais estar de acordo com a Lei no que se refere à adoção de uma perspectiva de gênero, bem como precisa atuar de forma conjunta com diversos setores públicos, em todos seus níveis e âmbitos de atuação e tudo isso há de ser fiscalizado pelo Estado, desde o momento do planejamento da política, passando por sua

implementação e acompanhamento, até a coleta dos seus resultados. Ademais, sob uma análise em menor escala, as ações implementadas através de políticas públicas institucionais devem seguir uma metodologia prévia e especificamente definida, que permita rastrear, posteriormente, seus sucessos ou fracassos, bem como devem ser capazes de produzir e sistematizar dados e estatísticas acerca de sua atuação e efetividade própria.

Dadas estas bases, o terceiro capítulo do presente trabalho tomou como exemplo o estudo do projeto Instituto Escuta Ativa, que não o caracterizou como uma política pública nos termos da Lei, para esclarecer os parâmetros, expostos anteriormente, de enquadramento de práticas em possíveis políticas públicas institucionalizadas, considerando a ausência de metodologia já desenhada pelo campo da política pública. Como a pesquisa se ampara em uma análise qualitativa sobre o tema, não esgotamos todas as categorias de análises sobre o Instituto, apenas a que se refere ao nosso ponto de partida: a implantação de políticas públicas e judiciárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEIRAS, Adriano *et al.*; PASINATO, Wânia (coord.); MACHADO, Bruno Amaral (coord); PIEROBOM, Thiago (coord.). **Políticas Públicas de Prevenção à Violência Contra a Mulher**. 1. ed., São Paulo: Marcial Pons, 2019.

BRASIL. **Lei Nº 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Dispõe sobre Violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF: Diário Oficial da União, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11340.htm. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAMPOS, C. H. DE; SEVERI, F. C.. Violência contra mulheres e a crítica jurídica feminista: breve análise da produção acadêmica brasileira. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, n. 2, p. 962–990, abr. 2019.

COMITÊ SOBRE A ELIMINAÇÃO DA DISCRIMINAÇÃO CONTRA AS MULHERES (CEDAW). **Recomendação Geral nº 33 sobre o acesso das mulheres à justiça da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres**. 2015. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>.

INSTITUTO ESCUTA ATIVA. **Relatório sobre Violência Contra Mulheres**. Cidade de Franca 2ª edição. 2022.

JUZO, Ana Carolina de Sá. **Tecendo a perspectiva de gênero no sistema de justiça brasileiro: compreendendo as boas práticas jurídicas na implementação da Lei Maria da Penha**. 2021. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2021. Disponível em: doi:10.11606/D.107.2021.tde-04082022-151309. Acesso em: 12 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Recomendação Geral n. 18. Genebra: ONU, Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Recomendação Geral n. 25. Genebra: ONU, Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, 2004. Disponível em: <https://plataformamulheres.org.pt/projectos/cedaw4all/recomendacoes-gerais/>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará"). 1994.

SEVERI, F. C. Justiça em uma perspectiva de gênero: elementos teóricos, normativos e metodológicos. **Revista Digital de Direito Administrativo**, *[S. l.]*, v. 3, n. 3, p. 574-601, 2016. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v3i3p574-601. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/119320>. Acesso em: 2 fev. 2024.

PASINATO, Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha.: Entre avanços, obstáculos e desafios. **Rev. Estud. Fem.**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 533-545, maio, 2015. Disponível em <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2015000200533&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 2 fev. 2024.

PASINATO, W. Lei Maria da Penha Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, *[S. l.]*, v. 10, n. 2, p. 216–232, 2010. DOI: 10.15448/1984-7289.2010.2.6484. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/6484>. Acesso em: 3 fev. 2024.

PASINATO, Wânia. Dez anos de Lei Maria da Penha: O que queremos comemorar?. **MPDFT – Núcleo de Gênero**, v.13 n.24 • 155 - 163 | 2016. Disponível em: < Dez Anos de Lei Maria da Penha - Wania Pasinato.pdf (mpdft.mp.br)>. Acesso em 3 fev, 2024.

Submetido em 04.10.2024

Aceito em 11.10.2024