

AS MEDIDAS DO CONGRESSO NACIONAL PARA COMBATER A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: ONDE É POSSÍVEL FAZER MAIS?

Henrique Salles Pinto¹

1 Contextualização do problema

A violência contra a mulher é uma lamentável realidade em vários países do mundo. Não respeita etnia, crença religiosa, escolaridade, profissão ou classe social.

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), estima-se que 35% das mulheres de todas as nacionalidades já sofreram algum tipo de violência física praticada por parceiro íntimo ou por um não-parceiro em algum momento de suas vidas. Em determinados países essa estatística é ainda mais alarmante, como no caso da Índia, onde, de acordo com estudo realizado em Nova Delhi em 2012², 92% das mulheres afirmaram ter sofrido alguma modalidade de violência sexual em espaços públicos.

Na África e no Oriente Médio, por sua vez, é comum a prática da mutilação genital feminina. De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), mais de 200 milhões de mulheres que lá vivem atualmente já foram mutiladas de alguma maneira, razão por que foi estabelecido, em 6 de fevereiro de 2019, o Dia Internacional da Tolerância Zero para a Mutilação Genital Feminina³.

¹ Cientista Político, mestre em Ciência Política e doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal. *E-mail*: hsallesp@senado.leg.br

² Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-aviolencia-contra-as-mulheres-no-mundo/>>. Acesso em: 27 de jan. 2021.

³ ONTIVEROS, Eva. Mutilação genital feminina: o que é e por que ocorre a prática que afeta ao menos 200 milhões de mulheres. **BBC**, 06 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47136842>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Importante destacar que não apenas organismos como a ONU, mas os parlamentos nacionais têm implementado medidas de conscientização e, principalmente, de combate à violência contra as mulheres. Na Índia, o Legislativo aprovou a Lei de Proteção das Mulheres contra a Violência Doméstica⁴, que visa ao combate de agressões físicas, sexuais, verbais, emocionais e econômicas realizadas por qualquer membro do núcleo familiar.

Outro exemplo de atuação legislativa de combate à violência contra as mulheres pode ser constatado na União Europeia, cujo Parlamento adotou uma resolução que solicita ao Conselho do Bloco medidas para concluir a ratificação da Convenção de Istambul⁵, primeiro instrumento internacional vinculante que estabelece medidas de apoio às vítimas e de punição aos agressores.

No Brasil, o combate à violência contra as mulheres apresentou resultados mais efetivos após a aprovação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Também conhecida como Lei Maria da Penha, esse diploma normativo, de acordo com seu art. 1º, cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher (..), dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Antes da referida lei, a violência contra as mulheres era considerada crime de menor potencial ofensivo no Brasil, razão por que os infratores eram punidos com medidas brandas, como o pagamento de cestas básicas. A partir da promulgação dela, governo e sociedade tiveram de identificar a violência contra o gênero feminino como crime, aumentando o interesse público em tema que se restringia ao âmbito familiar e, muitas vezes, não era vinculado a ato ilícito.

⁴ ENTRA em vigor lei que protege indianas de violência doméstica. **G1**, Nova Délhi, 25 out. 2006. Mundo. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/o,,AA1325464-5602,00-ENTRA+EM+VIGOR+LEI+QUE+PROTEGE+INDIANAS+DE+VIOLENCIA+DO+MESTICA.html>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

⁵ PARLAMENTO EUROPEU. **O Parlamento Europeu apela para o fim da violência contra as mulheres. Atualidade**, 28 nov. 2019. Sociedade. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20191121STO67146/o-parlamento-europeu-apela-para-o-fim-da-violencia-contra-as-mulheres>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

Cumprir registrar a importância do Congresso Nacional não apenas para criar a lei ora mencionada, mas para, inclusive, aprimorá-la e estabelecer medidas complementares de combate à violência contra as mulheres. Tais medidas são necessárias e urgentes, uma vez que, de acordo com dados do 13º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado em 2019 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mais de 1,2 mil mulheres foram vítimas de feminicídio no referido ano, 4% a mais do que em 2017, demonstrando números preocupantes⁶.

Mas onde é possível fazer mais, uma vez que, de acordo com a ONU, a Lei Maria da Penha é considerada uma das mais eficientes do mundo no objetivo de combater a violência contra as mulheres⁷? O presente estudo tem o objetivo de, por meio da análise de medidas institucionais do Congresso Nacional e de projetos de lei em tramitação, identificar possíveis ações que ainda podem ser aprimoradas pelo Parlamento pátrio.

2 Das medidas institucionais no Congresso Nacional para combater a violência contra as mulheres

Muitas têm sido as medidas institucionais de combate à violência contra as mulheres. Destacam-se, inicialmente, os trabalhos da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM), que, de acordo com a página do Congresso Nacional na internet⁸, tem por objetivo:

⁶ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Ministro Humberto Martins repudia feminicídios e se compromete ao combate da violência contra a mulher**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2020/12-dezembro/ministro-humberto-martins-repudia-feminicidios-e-se-compromete-ao-combate-da-violencia-contra-a-mulher#:~:text=Segundo%20dados%20do%2013%C2%BA%20Anu%C3%A1rio,e%20cada%20dia%20mais%20alarmante>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁷ Câmara dos Deputados. **Os avanços e desafios da Lei Maria da Penha**. Rádio Câmara. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/413523-os-avancos-e-os-desafios-da-lei-maria-da-penha/#:~:text=Considerada%20pela%20ONU%20a%20terceira,entaves%20para%20ser%20cumprida%20integralmente.&text=240%20relatos%20de%20viol%C3%Aancia%20contra,o%20Ligue%20180%2C%20em%202012>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

⁸ Termo: Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher (CMCVM) [CN]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario/-/definicoes/termo/comissao_permanente_mista_de_combate_a_violencia_contra_a_mulher_cmcvm_cn>. Acesso em: 1 fev. 2021.

I – diagnosticar as lacunas existentes nas ações e serviços da Seguridade Social e na prestação de segurança pública e jurídica às mulheres vítimas de violência;

II – apresentar propostas para a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres;

III – realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

IV – solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

V – promover o intercâmbio com entidades internacionais com vistas ao conhecimento de legislações, políticas e ações pertinentes ao objeto da Comissão.

Entre as relevantes medidas já realizadas pela CMCVM, destaca-se a implementação, ao longo dos últimos meses, do Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, cujos resultados de seu primeiro ciclo de avaliação serão apresentados em março de 2021. Na oportunidade, com a colaboração do Observatório da Mulher Contra a Violência (OMV) e do Instituto de Pesquisa DataSenado, será apresentada análise do vigente contexto de violência contra as mulheres no Brasil, bem como as políticas públicas executadas para o seu enfrentamento.

No âmbito do Senado Federal, a Procuradoria Especial da Mulher tem atuado, desde 2013, com o objetivo de debater sobre questões de gênero e de construir sociedade em que mulheres e homens tenham os mesmos direitos. A pauta da Procuradoria relaciona-se a incentivos para a participação feminina na política, visando equalizar a representação de gênero nos espaços de decisão do país; sua missão, por sua vez, é zelar, fiscalizar, controlar e incentivar os direitos da mulher, criando mecanismos de empoderamento, especialmente, em situações de desigualdade de gênero.

Importante destacar, também, o trabalho do Comitê de Gênero e Raça do Senado Federal. Estabelecido pela [Portaria da Diretoria-Geral nº 2511, de 2015](#)⁹, o comitê é mais um instrumento adotado pelo Senado Federal para a promoção da igualdade de gênero e raça. Entre as suas atribuições, citam-se a

⁹ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/responsabilidade-social/equidade/pa- ges/pdfs/diretoria-geral-no-2511-de-2015>>. Acesso em: 2 fev. 2021.

de a) acompanhar um calendário de ações e atividades promovidas pela Administração do Senado dirigidas aos servidores, de modo a tornar o clima organizacional mais igualitário, e b) promover a troca de informações e conhecimentos orientados pela promoção da isonomia de direitos entre homens e mulheres, dentro e fora das organizações.

Na perspectiva específica do combate à violência contra a mulher, o Comitê de Gênero e Raça tem promovido campanhas que alertam a população para o problema, a exemplo dos 16 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher no mundo, que, em 2020, teve início no Brasil em 20 de novembro desse ano, Dia da Consciência Negra. A proposta do referido ativismo tem o objetivo de compartilhar atividades, conhecimento e inovações de maneira a prevenir e eliminar os atos violentos contra mulheres e meninas em todo o mundo, alertando o problema do machismo estrutural e das desigualdades sociais entre homens e mulheres que proporcionam agressões e assassinatos contra a população feminina.

3 Identificação da autoria dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para combater a violência contra as mulheres

Com base em dados obtidos pelo Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal em janeiro de 2021, realizou-se pesquisa para identificar todos os projetos de lei que estão em tramitação no Congresso Nacional e que tenham por objetivo aprimorar o combate à violência contra as mulheres. Foram identificados 324 projetos com esse perfil em tramitação na Câmara dos Deputados, ao passo que seus análogos no Senado Federal foram 48 no total.

Os referidos projetos foram analisados, em um primeiro momento, em relação à sua autoria, que foi dividida conforme o mecanismo de iniciativa: por projetos individuais de parlamentar mulher ou homem; iniciativas conjuntas (parlamentares mulheres e homens ou apenas parlamentares mulheres); e comissões. Os resultados obtidos podem ser identificados nas tabelas a seguir.

Tabela 1 – Autoria dos projetos de combate à violência contra as mulheres em tramitação na Câmara dos Deputados

| Autoria | Percentual |
|---|-------------------|
| Parlamentar mulher (projeto individual) | 38,27% |
| Parlamentar homem (projeto individual) | 54,02% |
| Parlamentares mulheres e homens | 1,23% |
| Parlamentares mulheres | 4,32% |
| Comissões | 2,16% |
| Total | 100% |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos pelo Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Tabela 2 – Autoria dos projetos de combate à violência contra as mulheres em tramitação no Senado Federal

| Autoria | Quantidade | Percentual |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| Parlamentar Mulher | 25 | 52% |
| Parlamentar Homem | 23 | 48% |
| Total | 48 | 100% |

Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos pelo Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os dados obtidos demonstram que os parlamentares do sexo masculino são muito pouco engajados na apresentação de projetos com o objetivo de combater a violência contra as mulheres quando comparados às do sexo feminino. Em termos absolutos, chama a atenção o perfil de autoria dos projetos que tramitam no Senado Federal, cuja autoria majoritária é de parlamentares mulheres individualmente (52%).

Na Câmara dos Deputados, apesar da maioria dos projetos em tramitação serem de autoria de parlamentares do sexo masculino (54,02%), esse percentual é ainda muito inferior à representação masculina no parlamento, que se aproxima dos 85% na legislatura eleita em 2018, tanto na Câmara, quanto no

Senado Federal¹⁰. Em números relativos, portanto, a participação feminina nos projetos de combate à violência contra as mulheres também é superior à participação masculina.

Outro dado que chama a atenção diz respeito à ocorrência das autorias plurais, onde dois ou mais parlamentares subscrevem o mesmo projeto. Se, por um lado, não foram verificadas autorias plurais nos projetos que tramitam no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, por outro lado, foram verificadas poucas ocorrências de autorias com parlamentares de ambos os sexos (1,23%), com mais ocorrências de autorias com parlamentares do sexo feminino (4,32%). Registra-se, portanto, a inexistência de projetos em tramitação que tenham autoria de dois ou mais homens.

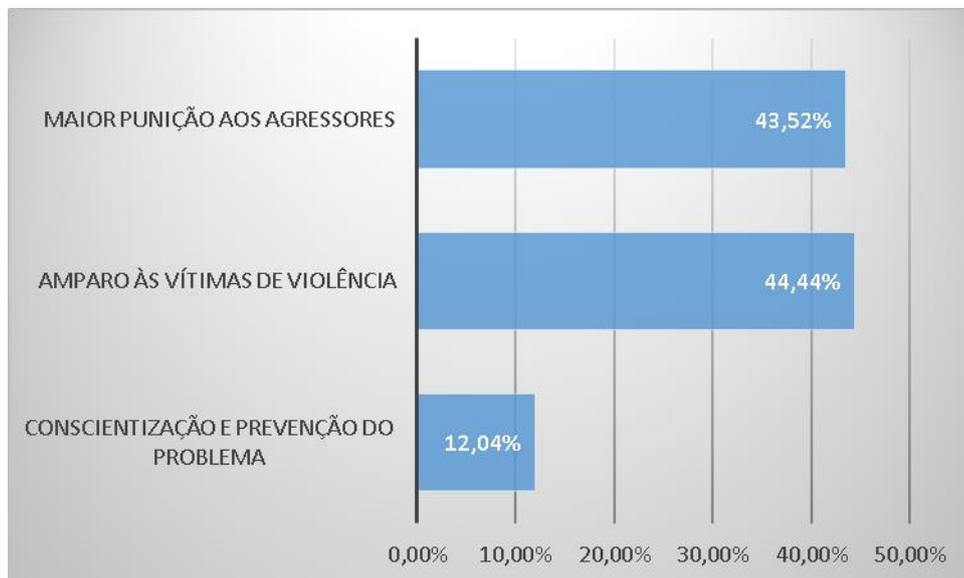
4 Identificação do objetivo específico dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional para combater a violência contra as mulheres

A pesquisa também analisou os projetos de lei em tramitação destinados a combater a violência contra as mulheres para identificar os objetivos específicos almejados pelas referidas proposições. Esses objetivos foram divididos em três: 1) conscientização e prevenção do problema da violência contra a mulher; 2) amparo às mulheres vítimas de violência; 3) aumento da punição aos agressores.

Estabelecidas as categorias dos objetivos específicos dos projetos de lei pesquisados, obtiveram-se resultados disponíveis a seguir.

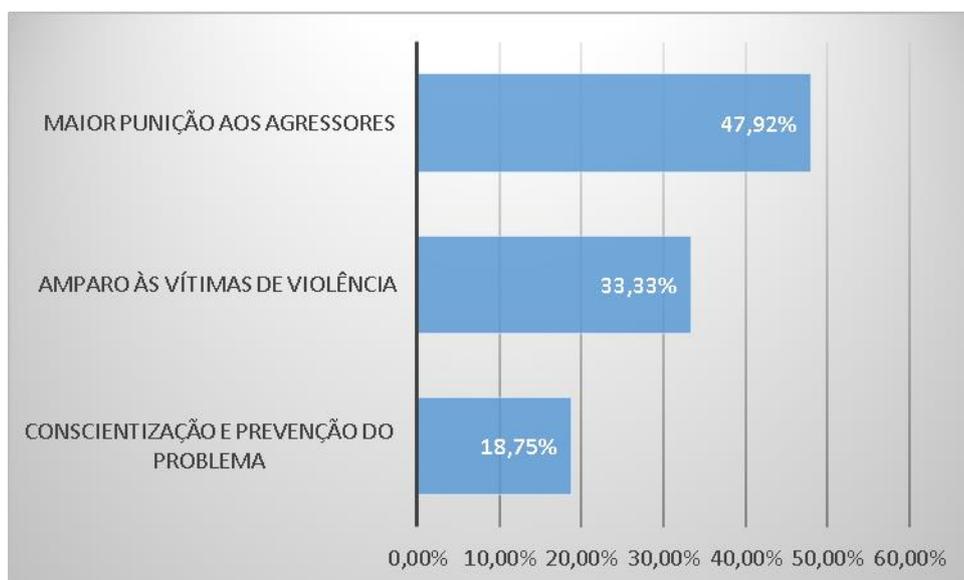
¹⁰ Câmara dos Deputados. **A representação feminina e os avanços na legislação**. 15 out. 2018. Notícias. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/546180-a-representacao-feminina-e-os-avancos-na-legislacao/>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

Gráfico 3 – Objetivo específico dos projetos de combate à violência contra as mulheres em tramitação na Câmara dos Deputados



Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos pelo Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Gráfico 4 – Objetivo específico dos projetos de combate à violência contra as mulheres em tramitação no Senado Federal



Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos pelo Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

O perfil dos projetos de lei em tramitação nas duas casas do Congresso Nacional é bastante semelhante. Constata-se nítido predomínio daqueles que têm o objetivo específico de aumentar a punição aos agressores e de amparar as mulheres vítimas de violência, com maior equilíbrio entre essas duas categorias na Câmara dos Deputados (43,52% e 44,44% respectivamente) que no Senado Federal (47,92% e 33,33% respectivamente).

Como consequência dos dados ora mencionados, identificam-se poucos projetos de lei em tramitação que visam conscientizar e prevenir a violência contra as mulheres. No Senado Federal, os projetos com esse perfil representam 18,75% do total, ao passo que, na Câmara dos Deputados, os referidos projetos dizem respeito a apenas 12,04% do total.

5 Considerações finais

Em avaliação realizada pela ONU, a Lei Maria da Penha se destacou em terceiro lugar entre as melhores leis do mundo que visam combater a violência contra as mulheres. Nas duas primeiras posições ficaram as legislações da Espanha e do Chile respectivamente, as quais apresentam, como ponto em comum, dispositivos eficientes de prevenção à violência contra as mulheres¹¹.

A lei espanhola tem como uma de suas prioridades estabelecer mecanismo de formação humana por meio de sistema de ensino integrado, com inserção de conteúdo programático sobre o respeito e a igualdade de gênero do ensino fundamental ao universitário. No caso chileno, a legislação estimula a adoção de políticas de prevenção à violência doméstica, especialmente contra mulheres, adultos idosos e crianças, e auxiliar vítimas.

A pesquisa realizada identificou que o Congresso Nacional tem apresentado importantes avanços institucionais para combater a violência contra a mulher. As estratégias executadas pela Comissão Permanente Mista

¹¹ DIAS, Elves. Lei Maria da Penha: a terceira melhor lei do mundo. **Jus**, fev. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/36178/lei-maria-da-penha-a-terceira-melhor-lei-do-mundo>>. Acesso em: 12 de fev. 2021.

de Combate à Violência contra a Mulher – com a participação de deputados e senadores –, da Procuradoria Especial da Mulher e do Comitê de Gênero e Raça, esses dois últimos do Senado Federal, são alguns dos exemplos que demonstram como o Parlamento pátrio pode contribuir para avançar na proteção às mulheres vítimas de violência.

Se a prevenção demonstra ser o principal objetivo específico das instâncias institucionais identificadas, o mesmo não pode ser dito quando se analisam os projetos de lei em tramitação atualmente. O predomínio de projetos que almejam ou aumentar a punição aos agressores, ou aprimorar o amparo às vítimas, é bastante nítido e merece reflexão não apenas de parlamentares, mas de toda a sociedade brasileira, uma vez que tais medidas são importantes, conquanto insuficientes para resolver plenamente o problema.

Medidas preventivas já têm sido adotadas em algumas unidades da federação. Com o Projeto Lei Maria da Penha vai à Escola, executado nas escolas públicas do Distrito Federal após iniciativa do Núcleo Permanente Judiciário da Mulher – NJM/TJDFT, apresenta-se proposta de problematização e deslocamento dos padrões estereotipados de gênero, de modo a estabelecer estratégias de ensino que estimulem o enfrentamento da violência contra a mulher¹². O exemplo bem-sucedido do referido projeto contribuiu para que o governo federal manifestasse interesse de replicar o Maria da Penha vai à Escola em todo o Brasil¹³.

Tampouco é suficiente o engajamento predominante das mulheres para a superação dos desafios identificados. Preocupa o fato de poucos parlamentares do sexo masculino apresentarem projetos de lei com esse objetivo, uma vez que são os homens, especialmente companheiros e ex-maridos, responsáveis por, aproximadamente, 90% dos feminicídios no Brasil¹⁴.

¹² DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Maria da Penha vai à escola**. 31 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/centro-judiciario-mulher/o-nucleo-judiciario-da-mulher/projetos/eixo-comunitario/maria-da-penha-vai-a-escola>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

¹³ BRASIL. Ministério da Mulher, Família e dos Direitos Humanos. **Parceria com Governo Federal levará programa Maria da Penha vai à Escola para todo o país**. 25 set. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/setembro/parceria-com-governo-federal-levara-programa-maria-da-penha-vai-a-escola-para-todo-o-pais>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

¹⁴ LOPES, Mauro. **Companheiros e ex-maridos são responsáveis por 90% dos feminicídios no Brasil**. 20 jan. 2021. Disponível em: <<http://portuguese.cri.cn/videos/noticias/3325/20210120/608741.html>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

A superação definitiva de toda e qualquer forma de violência contra as mulheres requer, necessariamente, mais conscientização e participação de todos, principalmente de homens, no combate ao problema. O engajamento efetivo de um maior número de parlamentares e demais representantes políticos do sexo masculino nessa causa já seria um bom começo.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação
Brunella Poltronieri Miguez – Revisão
João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda
Ivan Dutra Faria
Denis Murahovschi

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

PINTO, Henrique Salles. As medidas do Congresso Nacional para combater a violência contra as mulheres: onde é possível fazer mais. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março 2021 (**Boletim Legislativo nº 89, de 2021**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 3 mar. 2021.

Contato:

Senado Federal
Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefone: +55 61 3303-5879
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos