

Mobilização Política da Justiça: Movimentos Sociais e Instituições Judiciais no combate à violência contra a mulher

Political Mobilization of Justice: Social Movements and Judicial Institutions in the fight against the gender-based violence

Vanessa Elias de Oliveira¹
vanessa.oliveira@ufabc.edu.br

Carolina Gabas Stuchi²
carolina.stuchi@ufabc.edu.br

Alessandra Pereira da Silva³
aps78@uol.com.br

Resumo

O presente trabalho procura contribuir com os estudos sobre a mobilização das instituições judiciais por movimentos sociais, olhando especificamente para os movimentos de combate à violência contra a mulher. Propõe-se o conceito de mobilização política da justiça, uma estratégia específica do "repertório de interação" que nos permite olhar para um complexo conjunto de interações entre os movimentos sociais e as instituições judiciais. A partir da análise exploratória de relatos de mulheres integrantes de movimentos sociais, de documentos por elas referenciados e de observação participante, a mobilização social é apresentada em três momentos distintos: inicialmente, por meio da "luta pelo direito", no acionamento das instituições judiciais e na luta política em torno dos limites das decisões judiciais anteriores à Lei Maria da Penha e Lei do Feminicídio; depois, por meio da "garantia do direito", com a aprovação das legislações pertinentes; por fim, pela "mobilização política da justiça", com a formação de agentes e a articulação em rede, tendo como efeito tanto as ações dos atores do sistema de justiça na garantia da aplicação da legislação quanto algumas mudanças institucionais das próprias instituições judiciais que atuam no combate à violência contra a mulher.

Palavras-chave: movimentos sociais; instituições judiciais; combate à violência contra a mulher.

Abstract

This paper seeks to contribute to studies on the mobilization of judicial institutions by social movements, looking specifically at women's movements in combating violence against women. The concept of political mobilization of justice is proposed, which is a specific type of "interaction repertoire" that allows us to look at a complex set of interactions between social movements and judicial institutions. From an exploratory analysis of some cases, we demonstrate that social mobilization took place in three distinct moments: initially, through the "fight for the right", by the activation of judicial institutions and the political struggle around the limits of judicial decisions prior to the Maria da Penha Law and the Femicide Law; then, through the "guarantee of the right", with the approval of

¹ Professora de Ciência Política do Bacharelado e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC.

² Professora de Direito do Bacharelado e da Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC.

³ Advogada e Mestranda da Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFABC.

the relevant legislation; finally, through the "political mobilization of justice", with the agents training and networking, with the effect both of the actions of the justice system actors in guaranteeing the application of legislation and of some institutional changes in the judicial institutions that operate combating violence against women.

Keywords: social movements; judicial institutions; combating violence against women.

Introdução

O debate sobre judicialização da política e das políticas públicas avançou significativamente no Brasil, sobretudo no campo da ciência política. Verificamos um crescimento importante de estudos que têm como objeto as instituições judiciais (Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), buscando compreender como estas influenciam o jogo político e as políticas públicas, seja em seu desenho ou em sua implementação. Quem mobiliza o Judiciário e demais instituições do sistema de justiça, em busca de quais direitos e com quais resultados são questões presentes na produção nacional do campo. Não recebe atenção nesse debate, todavia, um ator específico: os movimentos sociais. São poucos os trabalhos que visam compreender a interação entre movimentos sociais e instituições judiciais, bem como os efeitos dessa interação, conforme apontou Oliveira (2019).

Alguns poucos trabalhos sobre judicialização da política (Maciel, 2011; Colombaroli, 2017) demonstraram como essa foi uma estratégia política importante dos movimentos sociais, nos âmbitos nacional e internacional, para promover a mudança social introduzida pela promulgação da Lei n.11.340/2006, alcu-nhada Lei Maria da Penha, assim como outras pautas relaciona-das aos direitos das mulheres.

Conforme apontou Colombaroli (2017), é possível pensar numa atuação dos movimentos sociais *contra o direito*, quando busca a revogação ou alteração da interpretação de uma lei vigente; *pelo direito*, quando luta pelo reconhecimento de direitos ainda não garantidos por norma jurídica; ou *após o direito*, na busca por sua efetividade, "através da adoção de políticas públicas, reorientação da jurisprudência e mudança de comportamento da sociedade" (Colombaroli, 2017, pp.28-29).

Especificamente no caso da utilização das instituições do sistema de justiça *após o direito*, pode-se afirmar que existe uma atuação dos movimentos sociais no sentido de promover a inclusão de suas pautas na agenda dos operadores do direito, visando a reorientação da jurisprudência. É o que chamamos aqui por *mobilização política da justiça*, isto é, a ação dos movimentos sociais no sentido de promover a incorporação de suas pautas políticas pelos atores judiciais, visando a reorientação da atua-

ção das instituições do sistema de justiça e da jurisprudência conforme seus interesses.

A partir desse conceito, defendemos que, num primeiro momento, o acionamento do Judiciário em torno do combate à violência contra a mulher (ainda que sem a existência de uma política pública mais estruturada) foi importante para a aprovação da Lei Maria da Penha e da Lei do Feminicídio; num segundo momento, a *mobilização política da justiça* é central para a efetivação normativa. No caso da violência contra as mulheres, a mobilização foi importante para que os movimentos de mulheres angariassem apoio a suas pautas na defesa dos seus direitos pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público, e na interpretação judicial dos casos de violência contra a mulher que chegam ao Judiciário.

O conceito de *mobilização política da justiça* baseia-se nos debates teóricos atinentes a dois campos de estudo: o dos movimentos sociais e o das instituições judiciais e produção de políticas públicas. A análise empírica, de natureza exploratória, ancorou-se em três distintas estratégias de pesquisa. Em primeiro lugar, partiu da reconstrução dos principais marcos legais da luta pelo combate à violência contra a mulher, apresentando o processo histórico de desenvolvimento institucional-legal dos instrumentos de combate à violência contra a mulher. Em segundo lugar, coletamos dados obtidos a partir da análise exploratória de 3 (três) relatos informais com mulheres integrantes de movimentos sociais, assim como de observação participante nas redes de enfrentamento à violência contra a mulher nos municípios de Santo André/SP e Mauá/SP⁴. Por fim, com o objetivo de captar eventuais efeitos dessa mobilização na estrutura das instituições judiciais, realizou-se pesquisa nos sites do Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público e da Defensoria Pública. A partir desse conjunto de informações foi possível correlacionar a atuação dos movimentos e das instituições judiciais, em especial o Judiciário e a Defensoria Pública, com atenção para o caso do município de Santo André/SP.

Para tratar da interação entre movimentos sociais e instituições judiciais no caso do combate à violência, o trabalho está estruturado em quatro partes, para além da presente introdução. Na próxima seção revisamos o debate sobre a interação entre instituições judiciais e movimentos sociais, buscando

⁴ As duas coautoras do presente trabalho participam das referidas redes de combate à violência contra a mulher em decorrência do projeto de extensão "Violência contra a mulher em tempos de Covid 19: ações para mitigar o efeito do isolamento social e a dificuldade de acesso à rede de apoio" (UFABC, 2020).

compreender como os (poucos) trabalhos lidam com as causas e consequências dessa interação. Em seguida, apresentamos um breve histórico do movimento de mulheres no Brasil e suas vitórias tanto na promulgação da Lei Maria da Penha como na Lei do Feminicídio. Na quarta seção apresentamos a maneira com a qual tem se dado, no Brasil, o processo de mobilização política da justiça, que teve como efeito indireto a provocação de mudanças institucionais nas instituições do sistema de justiça. Por fim, nas considerações finais revisamos os principais aspectos discutidos no texto e apontamos os caminhos para a continuidade da pesquisa.

Instituições judiciais e movimentos sociais: interações e produção de políticas públicas

A discussão em torno do tema da judicialização da política se difundiu na Ciência Política brasileira sobretudo a partir do clássico trabalho de Tate e Vallinder (1995), *The Global Expansion of Judicial Power*. Segundo os autores, a judicialização da política se caracteriza pela difusão da arena decisória judicial e/ou pela adoção de mecanismos judiciais em arenas de deliberação política. Esse conceito entende o julgamento de ações que envolvem políticas governamentais como um processo de judicialização da política (Tate e Vallinder, 1995; Oliveira e Carvalho, 2006). Tate e Vallinder (1995), por sua vez, buscam compreender as condições políticas que facilitam ou promovem a judicialização. Dentre elas, os autores afirmam que se encontra “o uso dos tribunais pelos grupos de interesse” (p.30), que pressionam o sistema político através das cortes, para alcançarem direitos constitucionalmente garantidos ou não.

Nessa linha, Carvalho (2004) demonstra que entre 1988 e 2003, das 2.813 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) em curso no Supremo Tribunal Federal (STF), cerca de 26% foram requeridas por organizações sindicais ou entidades de classe, o que demonstra a utilização do Judiciário para a defesa dos interesses desses grupos de interesse.

Embora as ADIs utilizadas por grupos de interesse sejam um caminho de análise possível, há um espectro mais amplo para analisarmos as possibilidades de atuação do Judiciário pelos grupos de interesse. A Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/1985), que deu à Defensoria Pública o papel de instituição essencial da justiça, o controle de constitucionalidade (concentrado e difuso) e outros instrumentos judiciais que surgiram com a ampliação do acesso à justiça a partir da nova Constituição Federal de 1988

demonstram as diversas possibilidades institucionais de acionamento do Judiciário por parte dos grupos de interesse, em geral, e dos movimentos sociais, em particular.

Todavia, em que pese o fato de haver ampla discussão sobre o papel do Judiciário brasileiro na política e nas políticas públicas, são escassos os trabalhos que analisam a interação entre movimentos sociais e instituições judiciais, conforme ressaltou Oliveira (2019). Segundo a autora, ao apresentar uma ampla e inexplorada agenda de pesquisa, são raros os trabalhos voltados para a compreensão de como os movimentos utilizam a justiça como instrumento de luta e defesa de direitos constitucionalmente garantidos⁵.

Um trabalho que apresenta a relação entre movimentos sociais e as instituições judiciais no Brasil envolve justamente o objeto do presente trabalho: a campanha da Lei Maria da Penha (Maciel, 2011). O caso foi levado pela própria vítima à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), apoiada por organizações ligadas ao movimento de direitos humanos (Cejil – Centro de Justiça Internacional) e ao movimento feminista (Cladem – Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres). Segundo a autora, a decisão favorável da CIDH impulsionou a mobilização nacional (Maciel, 2011, p. 97). Esse passo foi central para a promulgação da Lei nº 11.340/2006, a chamada “Lei Maria da Penha”, que não apenas criou novos tipos penais como deu início a uma série de políticas públicas voltadas às mulheres no Brasil.

Maciel (2011) ressalta que, embora existam trabalhos sobre justiça criminal e os efeitos da nova norma legal (Azevedo e Celmer, 2007; Campos, 2008), a dimensão estratégica do direito tem sido negligenciada, em que pese ser central para muitos movimentos sociais, inclusive àqueles voltados à garantia dos direitos das mulheres.

A partir da discussão sobre a dimensão estratégica e analisando a ação coletiva, Tarrow (1988) observa as dimensões que favorecem ou limitam a emergência desta. Segundo Maciel (2011), três elementos compõem essas dimensões: a) mudanças na forma de interação entre Estado e sociedade, por meio de repressão, cooptação ou negociação; b) o aumento da permeabilidade das instituições políticas e administrativas às demandas sociais; c) abertura dos atores políticos para grupos mobilizados entre partidos, meios de comunicação, sindicatos e outros movimentos sociais (Kriesi, 1995 *in* Maciel, 2011, p.100).

Essas dimensões são observadas no Brasil a partir de 1988: há maior espaço para interações entre Estado e sociedade, as instituições políticas estão mais abertas às demandas sociais (como é o caso do próprio Judiciário, conforme argumentamos

⁵ Os poucos trabalhos relevantes sobre essa relação se concentram na questão do acesso à justiça pelos movimentos sociais, em especial no tema da advocacia popular, que se caracteriza, de acordo com Sá e Silva (2011) por quatro elementos centrais: 1) tendência a abordar cada um dos casos nos quais trabalham como expressão de padrões estruturais de opressão das sociedades capitalistas; 2) sucesso medido a partir da contribuição para o empoderamento de uma ação social em curso, em vez da mera busca por resultados favoráveis em processos judiciais; 3) tendência a considerar as estratégias jurídicas como insuficientes para produzir as mudanças estruturais que enxergam como necessárias; 4) tentativa de reconciliar mudança social com mudança legal, com imaginação de uma nova ordem jurídica.

anteriormente) e as demandas sociais são vocalizadas por partidos, meios de comunicação e movimentos sociais. Portanto, pode-se dizer que o processo de redemocratização trouxe não apenas direitos e a ampliação dos mecanismos de acesso à justiça, como também os elementos necessários para a ação coletiva no sentido proposto por Tarrow (1988), favorecendo o surgimento e disseminação dos movimentos sociais em geral, e o uso das instituições judiciais por eles, em particular.

E como se dá o uso das instituições judiciais pelos movimentos sociais? Tal uso não se dá exclusivamente por meio da judicialização da política e das políticas públicas. A judicialização é um importante instrumento para obtenção de direitos negligenciados, acessados por meio de decisões judiciais (Taylor, 2007). Mas, além de utilizar o sistema de justiça, judicializando suas demandas sociais, os movimentos sociais atuam no sentido de *alterar a visão* dos atores do sistema de justiça acerca de temas que defendem, através de um processo de luta política e explicitação da relevância das pautas por eles defendidas. Esta busca por uma *alteração do padrão de atuação dos atores do sistema de justiça* se dá não apenas para influenciar decisões em casos que já foram judicializados, garantindo direitos ainda não normatizados ou que não estão claros na legislação vigente, mas também para alterar a atuação judicial em casos futuros. Isso pode se dar pela institucionalização de interpretações judiciais favoráveis às pautas defendidas pelos movimentos; por alterações na própria organização das instituições judiciais, como a criação de áreas, grupos ou núcleos especializados para lidar com as demandas; pela articulação em rede com os serviços existentes; ou pela incorporação dessas demandas em seu planejamento e atuação prioritária (organização de seminários temáticos, criação de campanhas etc.). É o que denominamos por *mobilização política da justiça*.

Esse processo de mobilização política da justiça é distinto não apenas da judicialização da política, como também distinto daquilo que Couto e Oliveira (2019) denominam por politização da justiça. Esse é definido como:

o aumento do uso pelos agentes do sistema de justiça, nas decisões por eles suscitadas ou proferidas, de critérios politicamente controversos, ou seja, que escapam ao caráter de neutralidade esperado desses atores num Estado democrático de direito. Isto pode ocorrer seja porque tais critérios assumem viés político-partidário, seja porque configuram agendas próprias dos atores judiciais. (Couto e Oliveira, 2019, p.141).

A politização da justiça seria, segundo os autores, ilegítima, uma vez que significa uma justiça guiada por preferências político-partidárias⁶ de seus membros, sem que haja o controle por mecanismos de *accountability* a que estão submetidos os atores políticos, especialmente o escrutínio eleitoral. No caso da

mobilização política da justiça, não se trata de defender posições pessoais próprias, mas de tornar a justiça mais permeável às pautas dos movimentos sociais e, com isso, se buscar garantir a adequada interpretação e prática do direito a partir de uma normatização em vigor.

As Leis Maria da Penha e do Feminicídio servem de parâmetro para esse processo de sensibilização dos atores do sistema de justiça. Os movimentos sociais agem no sentido de garantir a incorporação desses direitos pelos atores judiciais em sua atuação cotidiana, tanto na judicialização promovida pela Defensoria Pública ou pelo Ministério Público, como nas decisões proferidas pelo Judiciário para os casos já judicializados. A estratégia dos movimentos sociais, nesse caso, não se baseia unicamente na judicialização da política pública de defesa dos direitos das mulheres, mas também na alteração do padrão de atuação dos atores judiciais e das próprias instituições judiciais para a adequada aplicação dos direitos garantidos pela legislação, o que se dá por meio da mobilização política da justiça.

Esquemáticamente, temos o processo de mobilização política da justiça conforme apresentado na Figura 1 abaixo.

Trata-se de uma estratégia específica do "repertório de interação" entre Estado e sociedade civil, nos termos de Abers *et al.* (2014). Este conceito, criado a partir do conceito de "repertórios de ação", de Charles Tilly (1978), é definido pelas autoras como "um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha" (Tarrow, 2009, p.51 *in* Abers *et al.*, 2014: 330). Tilly salienta, ainda, que grupos semelhantes têm práticas distintas de ação coletiva e que os mecanismos de ação coletiva são disseminados e aprendidos por outros grupos (Tilly, 1978, p.5-17). Ademais, "repertórios são criações culturais que nascem de lutas contínuas e das respostas dadas pelos atores poderosos a essas lutas" (Tilly, 1995, p.26 *in* Abers *et al.* 2014, p.330). Repertórios são (re)construídos criativamente, em função das experiências vividas, da categorização de processos e resultados mais ou menos exitosos, assim como das oportunidades institucionais que se abrem.

Por ser a mobilização política da justiça uma atuação não conflitiva, diferente daqueles discutidos por Tilly (1978), o tratamos como uma estratégia ou rotina específica que faz parte do "repertório de interação", nos termos de Abers *et al.* (2014, p.331).

Por outro lado, não se trata de uma atuação por dentro do Estado, tal como observado por Abers e von Bülow (2011) ao analisarem a burocracia que atua dentro do Estado, transformando-o num espaço de militância política (Abers e von Bülow, 2011, p.78). E também não podemos caracterizá-la por meio da ideia de "política de proximidade" (Abers *et al.*, 2014), que seria a defesa de "bandeiras e objetivos através da negociação direta com os tomadores de decisão, tanto no Legislativo quanto

⁶ Existe um amplo debate, no campo do direito e sobretudo do neoconstitucionalismo, acerca da impossibilidade de uma justiça neutra (ver, por ex., Engelmann, 2017). Como esse não é o foco do presente trabalho, salientamos apenas combinação da parcialidade com a ausência de mecanismos de controle, conforme apontado por Couto e Oliveira (2019) e Kerche *et al.* (2020).



Figura 1: Mobilização política da justiça
Fonte: elaboração própria

no Executivo" (Abers *et al.*, 2014, p.333). Embora seja, sim, uma negociação direta com o tomador de decisão, há no caso algumas diferenças importantes. A primeira é que as decisões se localizam no Judiciário, no Ministério Público ou na Defensoria Pública, e estão relacionadas aos processos judiciais e extrajudiciais envolvendo os direitos das mulheres. A segunda é que não necessariamente envolve "proximidade pessoal" com os tomadores de decisão, como na "política por proximidade". Ademais, a mobilização política da justiça não pode ser reduzida a interações pontuais em momentos-chave do processo decisório, como é a política de proximidade. Essa nova estratégia se prolonga no tempo e envolve a criação de redes, espaços e estruturas paralelas às instituições judiciais cujos efeitos vão além das leis, políticas públicas e normativas em questão. Esses espaços e estruturas (apesar de não serem instituições participativas) também dialogam para fora das instituições judiciais, ajudando a mediar e ampliar o acesso à justiça, para a garantia dos direitos das mulheres. Portanto, trata-se de uma rotina de interação que não

pode ser totalmente definida por nenhuma das quatro rotinas apresentadas por Abers, Serafim e Tatagiba (2014).

Pelas razões apresentadas, afirmamos que a mobilização política da justiça é um tipo específico de estratégia do "repertório de interação" entre sociedade civil e Estado, envolvendo os atores do sistema de justiça e os movimentos sociais, que visam garantir um padrão de atuação daqueles atores que aumente a probabilidade de alcançarem decisões judiciais favoráveis às suas pautas.

Enfim, a mobilização política da justiça seria mais um instrumento de luta à disposição dos movimentos sociais, que tanto judicializam suas demandas como esclarecem aos operadores do direito a importância de uma adequada compreensão destas demandas e direitos, elemento essencial para o julgamento dos casos judicializados, por um lado, e para a difusão do entendimento desses direitos conforme defendido pelo movimento, por outro.

A partir desse conceito, apresentamos um breve histórico dos movimentos de mulheres no Brasil para, então, discutirmos

como se deu a mobilização política da justiça no combate à violência contra as mulheres.

Os movimentos de mulheres: breve histórico

Os movimentos sociais foram capazes de produzir ao longo dos anos inúmeras modificações no contexto social, político e cultural das suas respectivas comunidades. Vários foram esses contextos, assim como variadas as temáticas discutidas. Esses movimentos, mais do que agrupamentos coletivos que objetivavam reivindicar ações do governo, de maneira geral, propõem-se a realizarem ações efetivas capazes de também produzir as mudanças necessárias.

Maria da Glória Gohn, ao tratar dos movimentos sociais no século XXI, os definiu como:

Ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios da ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.), até pressões indiretas. (Gohn, 2013, p. 14)

Percebe-se que essas ações voltadas para provocação de mudanças eficazes no campo político e social realizam-se através de um coletivo organizado, que podem ser específicas em diversos setores, como é o caso dos movimentos que discutem gênero e promovem o empoderamento de mulheres.

No que tange ao movimento das mulheres, ressalta-se que as mulheres sempre estiveram presentes nas principais lutas e mudanças sociais ao longo da história, mudanças essas não só voltadas para elas, mas para melhores condições de vida para toda a sociedade (Sader, 2001). Assim, conscientizando-se das opressões sofridas passaram a assumir o protagonismo das suas próprias histórias, reivindicando direitos tendo por base a igualdade. Essas lutas organizadas consolidaram o movimento feminista, que começou a ganhar destaque no cenário Internacional na década de 1960 (Teles, 1993).

No Brasil, o feminismo chegou mais tardiamente que nos Estados Unidos e Europa, sofrendo um pouco dessas influências, mas se construindo como um movimento local, voltado para suas particularidades, sendo o ano de 1975 o marco histórico do avanço de ideias feministas no País.

Destaca-se que o movimento de mulheres encontrou eco na sociedade por dois motivos. O primeiro decorre de mudanças que operaram na estrutura produtiva do país, como a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho, particularmente nos anos do "milagre econômico", e o segundo, de ordem conjuntural, decorre da situação de asfixia e falta de liberdade política no país, e da legitimidade que as reivindicações de mulheres, enquanto mães de presos políticos e desaparecidos, tinham na sociedade (Gohn, 2012a, p.115).

De forma compassada, os temas relacionados ao feminismo passaram a fazer parte dos eventos e fóruns nacionais, como ocorreu na reunião da Sociedade Brasileira pelo Progresso da Ciência (SBPC), em Belo Horizonte, no Encontro para o Diagnóstico da Mulher Paulista, realizado em São Paulo e no Encontro da Associação Brasileira de Imprensa, no Rio de Janeiro, todos em 1975, sendo que o último deu origem ao Centro da Mulher Brasileira (Teles, 1993).

Na década de 1980, com o Brasil redemocratizado, o movimento ganha força, unindo-se com outros movimentos sociais, tal como o movimento contra o racismo, fortemente influenciado pelas Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. Esse foi um momento muito importante para o movimento feminista, pois, até então, o feminismo era voltado para classe média, e a partir desse momento ganha adesão das camadas populares. Em 1985, cria-se o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que promove uma campanha vitoriosa dos direitos da mulher na Constituição Federal de 1988. Na década de 1990, a aprovação de leis especiais para o enfrentamento da violência baseada no gênero passa a ser uma estratégia adotada pelos movimentos feministas, para criar garantias formais de acesso à justiça e a direitos para mulheres em situação de violência (Teles, 1993).

Nesse contexto de mudanças legislativas, foi aprovada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra Mulher – Convenção de Belém do Pará (1994), além das Conferências Internacionais de Direitos Humanos (Viena, 1993), População (Cairo, 1994), Mulheres (Beijing, 1995), cujas deliberações foram ratificadas pelo Brasil, e colocaram em relevo os direitos das mulheres como direitos humanos e as estratégias para o seu reconhecimento e promoção.

A participação de militantes feministas brasileiras no contexto internacional das Nações Unidas e da Organização de Estados Americanos e a articulação interna de diferentes grupos de mulheres feministas somaram forças decisivas para lutar contra o déficit histórico no acesso à justiça e à cidadania que afeta as mulheres em todo o País. Um resultado bastante significativo desse *advocacy* feminista foi a promulgação da Lei n.º 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, considerada uma das mais avançadas no enfrentamento da violência contra mulher, em razão da previsão de medidas judiciais e extrajudiciais para combate a violência de gênero.

Para redação desta lei, um consórcio formado pelas ONGs Cepia, CFEMEA, Cladem/Ipê, Themis, Advocaci e Agende, exerceu uma inovadora ação legislativa, apresentando aos Poderes Executivo e Legislativo uma proposta de texto que foi aprovada praticamente sem alterações. O consórcio defendia suas ideias junto aos atores políticos com objetivo de inserir o tema na agenda, e também para garantir que o conteúdo legislativo se alinhasse às suas principais demandas. Suas integrantes mobilizaram uma série de estratégias que envolviam desde o conhecimento técnico sobre a temática da política pública e do processo legislativo, até contatos pessoais com atores políticos (Carone, 2018). Desse modo, o consórcio manteve uma ação de *advocacy* em todo o percurso de tramitação do projeto

no Congresso Nacional que deu origem à Lei Maria da Penha (Barsted e Pitanguy, 2011): definindo as estratégias de ação ao longo da tramitação do projeto em conjunto com a relatora do projeto na Câmara dos Deputados; participando das audiências públicas nos estados e articulando com redes locais para garantir a presença dos movimentos nas audiências; apoiando a organização de um seminário com representantes do consórcio como palestrantes; participando em reunião com a ministra da Secretaria de Política para as Mulheres, juntamente com demais integrantes do grupo de apoio e assessoria, para definir o conteúdo final do parecer; participando das reuniões da Comissão, entre outras (Carone 2018). Em paralelo a essa ação nacional, desenvolveu-se também uma vitoriosa ação internacional de *advocacy* promovida pelas organizações de direitos humanos CEJIL e CLADEM junto a Comissão de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), na qual denunciou-se a omissão do Estado Brasileiro no processo de apuração e julgamento do crime praticado contra Maria da Penha Fernandes por seu ex-marido (Maciel, 2011).

Por sua abrangência, o texto legislativo da Lei Maria da Penha é também considerado um conjunto de políticas públicas para enfrentamento da violência baseada no gênero, cuja aplicação integral depende do compromisso do Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas federal, estadual e municipal. Dentre as várias inovações trazidas pela Lei Maria da Penha, destaca-se a criação de juizados especializados de violência doméstica e familiar contra mulher, que cumulam a competência cível e criminal. Houve a alteração no Código Penal dos crimes de lesão corporal e ameaça, delitos comuns no âmbito da violência doméstica, os quais eram considerados de menor potencial ofensivo, resultando, quando muito, em doações de cestas básicas ou prestação de serviços comunitários e passaram, com o advento da lei, a conter a agravante de pena pela violência contra mulher. Outra inovação foi a medida protetiva de urgência, que trouxe a possibilidade de dar uma resposta mais ágil para as mulheres se protegerem em sua integridade física e resguardar os direitos de seus filhos e dependentes.

No entanto, muito embora a lei Maria da Penha tenha sido considerada um avanço legislativo no combate à violência contra mulher, sua efetividade encontrou entraves de vieses políticos e culturais, sendo que a violência contra mulher persistiu, e ainda persiste, em números crescentes (Pasinato, 2010; 2015). É também o que afirma Pandjarian (2006, p. 78) ao dizer que, do ponto de vista normativo, a grande maioria dessas mudanças alcançadas pelos movimentos feministas foi bastante positiva e representou um avanço no tratamento do tema, mas algumas não tiveram impacto, ou tiveram até mesmo um impacto negativo no enfrentamento jurídico da problemática, sendo ainda

gritantes os limites entre a lei e o acesso aos direitos, na prática, para as mulheres vítimas de violência.

Diante disso, os movimentos feministas continuaram suas ações realizando várias denúncias junto aos Poderes Executivo e Legislativo quanto à inaplicabilidade da Lei Maria da Penha, e em 2011 foi criada, no Congresso Nacional, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra Mulher (CPMIVCM), com a finalidade de investigar a situação da violência contra mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público, com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência.

De acordo com o Relatório Final da CPMI, durante os anos de 2012 a 2013 foram realizadas pela comissão mista várias discussões sobre o tema da violência doméstica, através das 24 (vinte e quatro) audiências públicas com a participação de diversos movimentos feministas e de mulheres (Marcha Mundial das Mulheres, União Brasileira das Mulheres, Consórcio Nacional de Organizações não Governamentais)⁷, membros das instituições universitárias, representantes dos poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Foi realizado levantamento de dados sobre a violência contra mulher em cada um dos Estados brasileiros, por meio de grupos de trabalhos criados pela CPMI, com indicação de uma curva ascendente de homicídios praticados contra mulheres, por seus parceiros íntimos, o que deu origem em março de 2015 à Lei nº 13.104, que criou o crime de feminicídio como um novo tipo penal das modalidades de homicídio qualificado. (BRASIL 2013).

A criação de um tipo penal específico se justifica pelo reconhecimento de que as mulheres são mortas pelo simples fato de serem mulheres, expondo a desigualdade de gênero e o combate à impunidade. Todavia, existem inúmeras críticas tanto acerca da criação da Lei Maria da Penha como da figura penal do feminicídio, sendo que a maioria delas se pauta na judicialização do tema, no sentido de que a intervenção do Estado tolhe a vítima de seu poder de decisão, questionando se a função simbólica normativa da lei seria realmente uma estratégia compatível com o projeto de emancipação feminista. Para Andrade (1999), o que se constata é um paradoxo: os movimentos feministas mais progressistas no Brasil e no mundo, ao reivindicarem a criminalização de condutas como as violências domésticas e familiares, reúnem-se com um dos movimentos mais conservadores, que é o da "Lei e da Ordem". Essa afirmação permanece válida mesmo após a criação do tipo penal do feminicídio, o que significa que se mantém o desafio, para os movimentos de defesa dos direitos das mulheres, de se posicionarem contrários a toda e qualquer forma de violência contra a mulher e, ao mesmo tempo, não se associarem ao discurso dos movimentos mais conservadores.

Carmen Campos (2015) vê a proposta de criminalização do feminicídio no Brasil como parte de uma tendência na América

⁷ Nos agradecimentos iniciais do relatório da CPMI, que tem mais de mil páginas, há a seguinte referência: "Ao movimento feminista e de mulheres, que estimulou e acompanhou desde o princípio as atividades desta Comissão, esteve presente em todas as audiências, elaborou dossiês e ofereceu informações relevantes ao trabalho da CPMIVCM." (Brasil, 2013, p. 6). Ainda sobre a participação dos movimentos de mulheres na CPMI e na criação do crime de feminicídio ver Possas e Oliveira (2016).

Latina, desde os anos 1990, de reconhecer a violência contra mulher em suas especificidades. Uma demanda feminista originada na verificação de gênero era em geral ignorada pelo direito penal e naturalizada na sociedade, impedindo que as mulheres fossem sujeitos de direitos, como preveem os direitos humanos. A autora compreende que as leis de feminicídio na América Latina fazem parte de uma segunda geração, posterior às leis que tipificam violência doméstica e familiar, como a Lei Maria da Penha.

Também no âmbito do Poder Executivo os movimentos feministas conquistaram a criação do I Plano Nacional de Políticas Públicas de Combate à Violência Contra a Mulher, após a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), em julho de 2004, um marco na afirmação dos direitos da mulher e mobilizou, por todo o Brasil, cerca de 120 mil mulheres (Barsted e Pitanguy, 2011). Houve articulação, ainda para criação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres (Brasil, 2011).

Mesmo com a afirmação do direito e a definição das bases da política pública, o enfrentamento da violência contra a mulher requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, justiça, entre outros), no sentido de propor ações que desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência. Para tanto, os movimentos feministas passaram a atuar na formação de lideranças, na participação social e na articulação entre Executivo e instituições judiciais, numa mobilização política da justiça.

Vale mencionar que dados recentes demonstram que a violência contra a mulher aumentou no Brasil nos últimos anos. Segundo o Panorama da violência contra as mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais (2016), a taxa de homicídios de mulheres no país cresceu 12,5% entre os anos de 2006 e 2013, alcançando a média de 4,8 vítimas de homicídio em cada 100 mil mulheres de todas as raças em 2014. A desigualdade regional é imensa, o que nos traz dados ainda mais alarmantes para alguns estados: enquanto em São Paulo essa taxa foi de 2,7 por 100 mil mulheres, em Roraima ela foi de 9,5, em Goiás de 8,4 e em Alagoas 7,4. E são as mulheres negras as mais afetadas pela violência. De acordo com o relatório, "na grande maioria dos estados, é possível observar a redução, no período, da taxa de homicídios de mulheres brancas, em contrapartida ao incremento da violência letal contra as mulheres pretas e pardas" (Panorama da violência contra as mulheres no Brasil, 2016, p.6). Portanto, o desafio colocado aos movimentos sociais ainda se faz presente, apesar de todos os avanços já conquistados.

A mobilização política da justiça no caso do combate à violência contra a mulher

Como se percebe, a política de combate à violência contra a mulher é parte da luta pela constituição do direito e da garantia do próprio direito. A mobilização social se deu inicialmente na luta política em torno dos limites das decisões judiciais anteriores à Lei Maria da Penha e Lei do Feminicídio, na criação de uma jurisprudência inicial e, com ela, na mobilização do legislativo. Nesta seção, busca-se explorar alguns elementos empíricos, com base em conversas informais com 3 (três) mulheres integrantes de movimentos sociais e documentos por elas referenciados⁸, bem como na observação participante das coautoras em redes de combate à violência contra a mulher nos municípios paulistas de Mauá e Santo André, que demonstram a atuação dos movimentos feministas na mobilização política da justiça em torno do combate à violência contra a mulher.

Como já se sabe, um dos entraves para a efetivação dos direitos das mulheres e para o combate à violência contra a mulher é a interpretação adequada da legislação aprovada. Esse é um elemento importante do combate à violência contra a mulher e que reforça a necessidade de mobilização política da justiça. Para exemplificar essa questão Cortizo e Goyeneche (2010) citam o caso do juiz que negou, em 2008, 60 pedidos de medidas preventivas amparadas na Lei Maria da Penha, com o argumento de inconstitucionalidade, já que todos são iguais perante a lei, homens e mulheres. Segundo o juiz, "a melhor forma de a mulher se proteger é não escolher homem bagaceiro e pudim de cachaça, pedindo separação ou divórcio, quando preciso, e não perpetuando uma situação insustentável." (ANIS, 2008, online in Cortizo e Goyeneche, 2010, p.105).

Visando enfrentar o problema da inadequada interpretação judicial, os movimentos sociais atuam de diversas formas, para além das demandas judiciais que buscam a institucionalização de interpretações judiciais favoráveis às suas pautas. A mobilização se dá sob várias maneiras, relacionadas entre si. Destacamos aqui a formação e disseminação de agentes de mobilização que passam a se articular em redes com Executivo e Judiciário, especialmente em âmbito local, constituindo um arranjo informal que possibilita o atendimento integrado da mulher vítima de violência. A atuação dos movimentos feministas em rede envolve um conjunto de atividades formativas e de trocas de relatos e experiências realizadas concomitantemente às ações do Judiciário e que acaba reverberando na agenda, no planejamento, nas ações prioritárias e na própria organização interna das instituições judiciais, como buscaremos evidenciar. Trata-se, portanto, de um contato dos movimentos que não é meramente pontual e esporádico, mas uma ação em rede, envolvendo um

⁸ Tendo em vista a própria natureza dos movimentos sociais, boa parte das informações não está sistematizada e alguns dos documentos, listados nas referências, não estão disponíveis para acesso público.

conjunto de atividades concomitantes à ação do próprio Poder Judiciário ou demais instituições judiciais.

A formação de agentes de mobilização parte da ideia de que um dos obstáculos para o enfrentamento à violência contra a mulher advém da complexidade da legislação e do próprio funcionamento do sistema de justiça brasileiro. Exemplo de formação nesse sentido são as Promotoras Legais Populares (PLPs), uma experiência consolidada em diversos países como Argentina, Peru, Chile. No Brasil, o projeto foi implementado pela organização da sociedade civil denominada Themis, em 1993, com intuito de capacitar lideranças comunitárias femininas em Direitos Humanos, Direitos das Mulheres, bem como explicar o funcionamento básico de organização dos sistemas de justiça (Ricoldi, 2005).

Após um ano da experiência bem-sucedida da Themis na capacitação legal de mulheres, o curso passou a ser desenvolvido também pelo movimento União de Mulheres de São Paulo, na cidade de São Paulo, com o objetivo de empoderar as mulheres, tornando-as ativistas da cidadania feminista. Este curso foi expandido para demais cidades do Estado a partir de 1996 e encontra-se em expansão até os dias de hoje.

A proposta central do curso é estimular e criar condições para que as mulheres, especialmente as que desempenham o papel de lideranças comunitárias locais, conheçam direitos, leis e mecanismos jurídicos, tornando-as capazes de tomar iniciativas e decisões no sentido de acesso à justiça e a defesa dos direitos humanos, ou seja, capacita as mulheres política e juridicamente e, conseqüentemente, atua na mobilização política da justiça.

O grupo das PLPs de São Paulo, em conjunto com demais grupos feministas (PLPs de outras cidades do Estado, Coletivo Maria Marias, União de Mulheres de São Paulo, entre outros) se mobiliza em relação às entidades estatais através de um ato denominado "Abraço Solidário às Mulheres em Situação de Violência"⁹, no qual as lideranças se manifestam sobre assuntos diversos ligados aos direitos das mulheres e assinam uma Carta com relato sobre a atual situação de violência contra mulher, em seus diversos ambientes e aspectos, requerendo providências das instituições estatais. Dentre as várias cartas escritas pelo coletivo, destacamos, os manifestos 2º, 8º e 9º, datados de agosto de 2012, 2017 e 2018, respectivamente, os quais foram direcionadas ao Tribunal de Justiça de São Paulo, com requerimento de criação e especialização do Juizado Especial da Mulher na Capital.

No que diz respeito às articulações entre movimentos sociais, Executivo e Judiciário, encontramos, em vários municípios brasileiros, a atuação dos movimentos de mulheres e das PLPs na formação de uma rede¹⁰, nos termos acima descrito, que re-

percute nas próprias instituições judiciais. Essa atuação em rede, como dito anteriormente, é um elemento central da mobilização política da justiça.

Vemos um exemplo dessa atuação no movimento feminista de Santo André/SP. Neste município, em 2013, após intensa atividade do movimento na luta dos direitos da mulher desde 1989, integrantes do movimento ocuparam posições na recém-criada Secretaria Municipal da Mulher, dentro da lógica estudada por Abers e von Bülow (2011). Ao atuarem por dentro do Estado, elas realizaram contato com o Judiciário para articular ações com o objetivo de garantir a aplicabilidade da Lei Maria da Penha. Origina-se aí o Acordo de Cooperação Técnica entre o Município de Santo André e o Tribunal de Justiça de São Paulo, que vigorou até dezembro de 2017, ocasião em que aludida Secretaria foi extinta. Entretanto, a articulação com as Instituições Judiciais da região continuou através da Frente Regional Feminista do ABC (articulação da sociedade civil, formada por organizações, movimentos e mulheres feministas da região), uma vez que o trabalho anteriormente realizado pela Secretaria da Mulher fortaleceu ainda mais o movimento feminista da cidade. A partir dessa articulação, foi criado o Anexo da Violência Doméstica no município, que é um órgão da justiça ordinária, criado pelo Estado, com competência cível e criminal para processo, julgamento e execução das causas decorrentes das práticas de violência doméstica e familiar contra mulher. Nesse caso, não apenas o movimento adentrou o Estado, mas manteve uma interação importante, quando já não fazia parte institucional dele, mobilizando politicamente a justiça para a manutenção do tema na agenda, ou seja, para a consolidação da pauta dos direitos das mulheres no órgão de justiça (TJSP). A mobilização política da justiça não apenas gera resultados para os movimentos e suas lutas, mas pode gerar efeitos nas próprias instituições judiciais, na sua agenda, no seu planejamento e na especialização de sua organização. Não podemos afirmar que há uma causalidade direta, porém os elementos empíricos apresentados nos permitem correlacionar a formação de agentes de mobilização, as articulações em rede entre atores dos movimentos, do Executivo e do Sistema de Justiça com uma reorganização das próprias instituições do Sistema de Justiça.

No âmbito do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ realiza, desde 2007, jornadas jurídicas que contam com a participação de profissionais do sistema de justiça, os quais, através de grupos de trabalhos, promovem debates, trocas de experiências, cursos, orientações e diretrizes, voltados a aplicação da Lei Maria da Penha. Na terceira Jornada, foi instituído o Fórum Nacional de Juizes e Juizas de Violência Doméstica e

⁹ Atualmente na 11ª edição, ocorrida no dia 07/08/2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?time_continue=1&v=72m-KE0XXd4&feature=emb_logo. Acesso em 19/08/2020.

¹⁰ A atuação em rede se dá pela articulação das diversas áreas governamentais e do sistema de justiça com os movimentos sociais de mulheres. "Os movimentos sociais de mulheres são importantes na medida em que tencionam o poder público para implementar políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, como as Delegacias de Mulheres, Casas-abrigos, serviços de atenção especializada, entre outros. Várias campanhas na mídia tiveram o papel de sensibilizar a população para este grave problema de saúde pública." (Grossi *et al*, 2012)

Familiar contra Mulher (Fonavid), para conduzir de forma permanente o debate da magistratura a respeito do tema, bem como incentivar a uniformização de procedimentos das Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar contra Mulher. Tanto nas Jornadas como nos Fóruns, foram realizados encaminhamentos em diversos assuntos relacionados ao tema da violência contra mulher, como fortalecer as políticas públicas de violência contra mulher; integrar o sistema judiciário com a rede de atendimento/enfrentamento; realizar pesquisas para levantamento de dados estatísticos da atuação do judiciário sobre o tema; elaborar cartilha de orientação sobre a violência contra mulheres; realizar cursos e palestras sobre o tema, entre outros. (Conselho Nacional de Justiça - CNJ, Brasil 2020)

Além disso, a Comissão de Acesso à Justiça e Cidadania do CNJ coordenou um movimento permanente de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Em 2016 foi criado um grupo de trabalho (Portaria n. 54/2016), presidido pela conselheira Daldice Maria de Almeida, para realizar estudos que visem à criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, conforme disposto na Resolução n. 128/2016.

Em 2017, no Dia Internacional da Mulher (8 de março), o CNJ editou a Portaria n.15, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O instrumento normativo consolidou a campanha Justiça pela Paz em Casa, lançada pela presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do CNJ, ministra Cármen Lúcia, e demonstra a entrada da pauta de gênero no órgão. A campanha teve por objetivo discutir estratégias para promover a cultura da paz e prevenir a violência contra a mulher. Também foi realizado o cadastro nacional de presas gestantes e lactantes.

Ainda, em agosto de 2018 foi realizada a XII Jornada Lei Maria da Penha sobre o feminicídio, que propôs ações para subsidiar a implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento às Violências contra as Mulheres (Resolução n. 254/2018) e das Diretrizes Nacionais de Investigação, Processamento e Julgamento com Perspectiva de Gênero dos casos de Feminicídio, dentre elas exortar os Tribunais de Justiça, os Ministérios Públicos, as Defensorias Públicas, as Polícias Cíveis e as Polícias Militares dos Estados e do Distrito Federal a capacitarem seus membros, de forma integrada, sob a perspectiva de gênero e suas interseccionalidades (raça, cor, regionalidade, sexualidades, religião, deficiência, entre outras), com observância do protocolo previsto nas Diretrizes Nacionais para Investigar, Processar e Julgar os Crimes de Feminicídio.

Em setembro de 2018 o CNJ atualizou o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que tem por objetivo padronizar e aprimorar a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional e proteção das vítimas de violência doméstica. Esse Manual foi objeto de recomendação na Carta da X Jornada Lei Maria da Penha, realizada em 11 de agosto de 2016, reiterada na Carta da XI Jornada, no ano de 2017.

Os dados atualizados referentes a atuação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar Contra Mulher estão no Painel de Monitoramento da Política de Enfrentamento à Violência Doméstica, página do site do CNJ, que pode ser acessada através do link, cujo traz informações dos tribunais desde 2015, mesmo ano em que foi aprovada a Lei do Feminicídio (Lei n. 13.104) no país. O sistema de informação é alimentado pelos tribunais e faz parte da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica no âmbito do Judiciário, criada pela Resolução n. 254/2018.

Ainda no âmbito do Judiciário, tem-se observado a iniciativa de realização de audiências públicas envolvendo Executivo, parlamentares e os movimentos sociais em torno do tema da violência contra a mulher. Um exemplo foi a realização, em 2018, de audiência pública no Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, para discussão do tema feminicídio com a sociedade, da qual participaram parlamentares federais e estaduais, representantes dos Poderes Judiciários e Executivo e da sociedade civil organizada. Também na Defensoria Pública verificam-se mudanças institucionais após a Lei Maria da Penha. Núcleos especializados foram criados para atender às mulheres e praticamente em todos os Estados há essa assistência à mulher (Núcleo de Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher - NUDEM), haja vista a Lei Complementar n. 80/1994, com alteração trazida pela LC 132/2009, ou seja, posterior a Lei Maria da Penha, que define e especifica a atribuição de atender às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, no art. 4:

inciso XI - exercer a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança e do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; inciso XVIII - atuar na preservação e reparação dos direitos de pessoas vítima de tortura, abusos sexuais, discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência, propiciando o acompanhamento e o atendimento interdisciplinar das vítimas.

No âmbito do Ministério Público, o Conselho Nacional do Ministério Público criou o Cadastro Nacional de Violência Doméstica, por meio da Resolução CNMP nº 135/2016, alterada pela Resolução CNMP nº 167/2017, cuja proposta foi iniciativa da Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais. A resolução dá concretude ao disposto no artigo 26, inciso III, da Lei nº 11.340/2006, que estabelece atribuição ao Ministério Público para cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Houve também a criação do Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (FRIDA) em 2018, que se trata de uma ferramenta eletrônica elaborada pelo Ministério Público, para que profissionais da rede de enfrentamento possam realizar a avaliação de risco de violência doméstica de maneira mais precisa e objetiva, cujo tem por finalidade apoiar a implementação da Lei Maria da Penha e prevenir os crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. Nos Estados foram criados grupos de apoio e trabalho para combate à vio-

lência contra mulher (GEVIDs), a maioria deles originados após a Lei Maria da Penha.

A institucionalização desses instrumentos e espaços de discussão e decisão incorpora as narrativas, produzidas nas redes, sobre a própria violência e a "rota crítica" (Shrader e Sagot, 2000) vivenciada pelas mulheres. Em algumas dessas iniciativas, percebe-se a participação direta de atores do sistema de justiça nas referidas redes e/ou estes exercem papel de sensibilização e mobilização de seus pares em relação à temática. Tais efeitos institucionais não decorrem unicamente da atuação dos movimentos sociais, mas ressaltamos o "entrelaçamento" de atores e instituições (Abers e Keck, 2017), que torna tais processos complexos e impossibilitam análises que asseveram, de maneira contundente, o que é causa e o que é efeito da mobilização. O fato é que

em ambientes institucionais entrelaçados em que os atores devem atuar em múltiplas arenas para conseguir que as coisas aconteçam, muitas vezes eles descobrem que nem a aprovação de novas leis, nem de novos desenhos de políticas, reconfiguram automaticamente o processo de decisão (Abers e Keck, 2017, p.35).

Sem entrar no debate da "autoridade prática" desenvolvido pelas autoras, cabe-nos concluir dizendo que a atuação dos movimentos em diversas frentes – Executivo, Legislativo e Judiciário – foi essencial para a aprovação das leis Maria da Penha e do Feminicídio, mas não foi suficiente para sua adequada utilização por parte dos operadores do direito, atores centrais do processo de garantia dos direitos das mulheres. Tendo isso em vista, parte importante da estratégia dos movimentos foi aquela que denominamos por "mobilização política da justiça", mais um instrumento dos movimentos para colocar em prática o direito normatizado, que não apenas gerou mudanças na política, mas também nas próprias instituições judiciais.

Considerações Finais

O presente trabalho procurou contribuir com os estudos sobre a mobilização das instituições judiciais por movimentos sociais, olhando especificamente para o movimento de mulheres no combate à violência contra a mulher. Recuperou-se a literatura sobre judicialização da política, politização da justiça, atuação de movimentos sociais contra, pelo e após o direito para explorar a hipótese teórica de mobilização política da justiça, que nos permite olhar para um complexo conjunto de interações entre o Sistema de Justiça, o Executivo e os movimentos sociais. Essa abordagem contribui para o esforço que vem sendo empreendido pela literatura de movimentos sociais no Brasil, que afirma que os movimentos sociais não podem ser lidos apenas pela lógica da política de confronto, o que significa que a interação entre movimentos sociais e os atores estatais nem sempre é conflituosa (Gurza Lavalle *et al.*, 2017, p.14), e a mobilização política da justiça reforça esse aspecto apontado pela literatura.

Para tanto, apresentou-se brevemente um histórico das duas principais leis que estruturam a política de combate à violência contra a mulher para evidenciar a intervenção dos movimentos de direitos humanos e de mulheres na construção dos direitos e das políticas.

A partir de alguns exemplos, procurou-se demonstrar que a mobilização social se deu em pelo menos três momentos distintos: inicialmente, por meio da "luta pelo direito", através do acionamento das instituições judiciais e da luta política em torno dos limites das decisões judiciais anteriores à Lei Maria da Penha e Lei do Feminicídio. Num segundo momento, através da "garantia do direito", com a mobilização do Legislativo e aprovação das legislações pertinentes. E, por fim, através da mobilização política da justiça, com a formação de agentes e a articulação em rede, tendo como efeito tanto as ações dos atores do sistema de justiça na garantia da aplicação da legislação quanto algumas mudanças institucionais das próprias instituições judiciais que atuam no combate à violência contra a mulher.

A mobilização política da justiça é, portanto, um tipo específico de "repertório de interação", importante para o combate à violência contra a mulher no Brasil, pois se mostrou como mais um instrumento que compõe o entrelaçamento de atores e instituições envolvidas na garantia dos direitos das mulheres e na luta contra a violência e o feminicídio. Compreender os percursos percorridos por essa rede de atores e instituições, buscando desvendar os papéis e poderes de cada um, em cada contexto, é uma agenda de pesquisa a ser ainda investigada.

Por fim, para além do debate sobre o combate à violência contra a mulher, o conceito pode ser explorado por distintos objetos de pesquisa. Outros movimentos sociais adotam a mobilização política da justiça como estratégia de interação com os atores estatais? Quais são os resultados alcançados? Trata-se de um instrumento próprio dos movimentos progressistas, ou também os movimentos conservadores se utilizam dessa estratégia? Se sim, como os atores judiciais respondem – são mais ou menos receptivos aos diferentes tipos de mobilização política da justiça? Essas são apenas algumas das questões que se abrem a partir do conceito aqui proposto. Há um enorme campo de pesquisa a ser perscrutado acerca da interação entre movimentos sociais e instituições judiciais, e este é um deles, com inúmeras perguntas a serem respondidas.

Referências bibliográficas

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. 2014. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, vol.57, n.2, p. 325-357.
DOI: <https://doi.org/10.1590/0011-5258201411>
- ABERS, R.; VON BULOW, M. 2011. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e Sociedade? *Sociologias*, Porto Alegre, ano 13, nº 28, set./dez., p. 52-84.
DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>
- ANDRADE, V. R. P. 1999. Criminologia e feminismo: da mulher como vítima à mulher como sujeito de construção da cidadania. In: CAM-

- POS, Carmen Hein de. (Org.). *Criminologia e Feminismo*. Porto Alegre: Sulina, 1999.
- AZEVEDO, R. G.; CELMER, E. G. 2007. "Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo: uma análise da lei 11.340/2006". *Boletim IBCCRIM*, 14 (170): 15-17.
- BARSTED, L.L.; PITANGUY, J. (Org.). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: CEPIA; Brasília, DF: ONU Mulheres.
- BRASIL Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra Mulheres. Secretaria Especial de Política para as Mulheres, 2011. Disponível em <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres.pdf>. Acesso em 19/08/2020.
- BRASIL. Lei Complementar n. 132, de 07 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp132.htm. Acesso em: julho de 2020.
- BRASIL. Lei Complementar n. 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: julho de 2020.
- BRASIL. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Dispõe sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>. Acesso em: julho de 2020.
- BRASIL. Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm>. Acesso em: julho de 2020.
- BRASIL. Panorama da violência contra as mulheres no Brasil [recurso eletrônico]: indicadores nacionais e estaduais. N. 1. Brasília : Senado Federal, Observatório da Mulher contra a Violência, 2016.
- BRASIL. Portaria n. 15, de 08 de março de 2017, do Conselho Nacional de Justiça. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2393>.
- BRASIL. Portaria n. 54, de 13 de maio de 2016, do Conselho Nacional de Justiça. Institui Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de estudos visando à alteração da Resolução CNJ 128/2011, com observâncias dos parâmetros da Justiça Restaurativa.
- BRASIL. Resolução n. 128, de 17 de março de 2011, do Conselho Nacional de Justiça. Determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=151>.
- BRASIL. Resolução n. 135, de 26 de janeiro de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público. Institui o Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/3735/?highlight=WyJyZXNvbHVcdTAwZTdcdTAwZTNvliwxMzUzMjAxNiwiMTY3IDlwMTciXQ==>.
- BRASIL. Resolução n. 167, de 23 de maio de 2017, do Conselho Nacional do Ministério Público. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas/norma/5075/?highlight=WyJyZXNvbHVcdTAwZTdcdTAwZTNvliwxNjcsMjAxNywiMTY3IDlwMTciXQ==>.
- BRASIL. Resolução n. 254, de 04 de setembro de 2018, do Conselho Nacional de Justiça. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>.
- CAMPOS, C.H.C. 2008. "Lei Maria da Penha: mínima intervenção punitiva, máxima intervenção social". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, (73): 244-267.
- CAMPOS, Carmen Hein de. CARVALHO, Salo. Feminicídio no Brasil: Uma análise crítico feminista. *Revista PUC/RS, Sistema Penal Et Violência*, Rio Grande do Sul, v.7 n.1 (2015). DOI: <https://doi.org/10.15448/2177-6784.2015.1.20275>
- CARONE, Renata Rodrigues. 2018. A Atuação Do Movimento Feminista no Legislativo Federal: caso da Lei Maria da Penha. *Lua Nova* [online], n.105, pp.181-216. ISSN 1807-0175. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-181216/105>
- CARVALHO, E. 2004. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 23, p. 115-126.
- CNJ 128/2011, com observâncias dos parâmetros da Justiça Restaurativa. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2282>.
- COLOMBAROLI, A. C. M. 2017. "Movimento social de mulheres e atuação perante o poder judiciário: entre os avanços e as potencialidades ignoradas". *Caderno Espaço Feminino*, v.30, n.1, p. 26-50.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ [Brasília]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher>. Acesso em: julho de 2020.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO - CNMP [Brasília]. disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10744&Itemid=1357
- CORTIZO, M. C.; GOYENECHÉ, P. L. 2010. Judicialização do privado e violência contra a mulher. *Revista Katálysis*, Florianópolis v. 13 n. 1 p. 102-109. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802010000100012>
- COUTO, C. G.; OLIVEIRA, V. E. 2019. Política da Justiça: atores judiciais têm agendas próprias. *Cadernos Adenauer*, XX, nº1.
- ENGELMANN, F. (Org.). 2017. *Sociologia política das instituições judiciais*, Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.
- GOHN, M. G. 2012. *História dos movimentos e lutas sociais*. 7. ed. São Paulo: Loyola.
- GOHN, M. G. 2013. Movimentos sociais na atualidade: manifestações e categorias analíticas. In: _____. (Org.). *Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais*. 6. ed. Petrópolis: Vozes.
- GROSSI, P. K. et al. 2012. Prevenção da violência contra mulheres: desafios na articulação de uma rede intersetorial. *Athenea digital*. Disponível em: http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8067/2/Prevencao_da_violencia_contra_mulheres_desafios_na_articulacao_de_uma_rede_intersetorial.pdf. Acesso em: 20/08/2020.
- GURZA LAVALLE, A.; CARLOS, E.; DOWBOR, M.; SZWAKO, J. 2017. "Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência". Texto para Discussão nº 019/2017, Centro de Estudos da Metrópole, CEBRAP, São Paulo.
- KERCHE, F.; OLIVEIRA, V.E.; COUTO, C. 2020. "Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público: instrumentos de accountability?". *Revista de Administração Pública*, 54(5), pp.1334-1360. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612201900212>
- MACIEL, D. A. 2011. "Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: o caso da campanha da lei Maria da Penha". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.26, n.77, pp.97-112. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092011000300010>

- OLIVEIRA, V.E. 2019. "Apresentação". In: OLIVEIRA, V.E. (Org.), *Judicialização de Políticas Públicas no Brasil*, Editora Fiocruz, 2019.
- OLIVEIRA, V.E.; CARVALHO, E. 2006. A judicialização da política: um tema em aberto. *Revista Política Hoje*, v. 1, n. 15, p. 15.
- PANDJIARJIAN, V. 2006. Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil. In: DINIZ, C.S.; SILVEIRA, L. P.; MIRIM, L.A.L. (orgs). *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde.
- PASINATO, W. 2010. Lei Maria da Penha. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, v. 10, n. 2, p. 216-232.
DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2010.2.6484>
- PASINATO, W. 2015. Acesso à justiça e violência doméstica e familiar contra as mulheres: as percepções dos operadores jurídicos e os limites para a aplicação da Lei Maria da Penha. *Rev. direito GV*, São Paulo, v.11, n.2, pp.407-428.
DOI: <https://doi.org/10.1590/1808-2432201518>
- POSSAS, M. T.; OLIVEIRA, C. F. S. Política, direito e movimentos sociais: o caso da criação da lei do feminicídio no Brasil, 40º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, ST 20 - Os juristas na sociedade: conflitos políticos e sentidos do direito, 2016.
- RICOLDI, A. M. 2005. A experiência das Promotoras Legais Populares em São Paulo: Gênero e Cidadania. Dissertação de Mestrado apresentada no Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
- SÁ E SILVA, F. 2011. "É possível, mas agora não: A democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares". Texto para Discussão, IPEA.
- SADER, E. 2001. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição.
- SHADER, E.; SAGOT, M. 2000. *Domestic Violence: Women's Way Out*. Washington, D.C.: PAHO, Occasional Publication No. 2, 124p.
- TARROW, S. 2009 *O poder em movimentos: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes.
- TATE, C. N.; VALLINDER, T. 1995. *The Global Expansion of Judicial Power: The Judicialization of Politics*. New York: New York University.
- TAYLOR, M. M. 2007. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, vol.50, n.2, p. 229-257.
DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000200001>
- TELES, M. A. A. 1993. *Uma breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense.
- TILLY, C. 1978. *From mobilization to revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Co.

Documentos

- Manifesto 2º Abraço Solidário à Mulheres em Situação de Violência de 2012. Acervo União de Mulheres.
- Manifesto 8º Abraço Solidário à Mulheres em Situação de Violência de 2017. Acervo União de Mulheres.
- Manifesto 9º Abraço Solidário à Mulheres em Situação de Violência de 2018. Acervo União de Mulheres.
- Relatório Final CPMI do Senado sobre a violência contra mulher. Brasília. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/relatorio-final-da-comissao-parlamentar-mista-de-inquerito-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres>
- THEMIS. Advocacia Feminista. [Porto Alegre, 20--]. Disponível em: <http://themis.org.br/fazemos/advocacia-feminista/>. Acesso em: julho de 2020

Submetido: 20/08/2020
Aceite: 09/11/2020