

BRASIL CONTEMPORÂNEO

Artigo convidado. Editor Associado: Marco Antonio Teixeira

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v31.n2.94518>

INSTITUIÇÕES JUDICIAIS E MOVIMENTOS SOCIAIS: INTERAÇÕES PARA O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Judicial institutions and social movements: Interactions in combating violence against women

Instituciones judiciales y movimientos sociales: Interacciones para combatir la violencia contra las mujeres

Alessandra Pereira da Silva*¹ | alessandra.p@ufabc.edu.br | ORCID: 0009-0004-1162-0472

Vanessa Elias de Oliveira¹ | vanessa.oliveira@ufabc.edu.br | ORCID: 0000-0001-8916-4981

*Autora correspondente

¹Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo, SP, Brasil

RESUMO

O presente trabalho analisa a interação dos movimentos sociais feministas e a política local voltada para o combate à violência doméstica, bem como a atuação desses movimentos para a implementação do Anexo de Violência Doméstica Contra a Mulher. O referencial teórico da pesquisa sustenta-se no conceito de mobilização política da justiça pelos movimentos sociais, e o objeto de estudo é o Anexo de Violência Doméstica de Santo André/SP. A análise deu-se por meio da pesquisa qualitativa, centrada na estratégia de estudo de caso. Foram analisados documentos, como leis, portarias, provimentos, convênios e notícias de jornal, pertinentes ao tema tratado, e realizadas entrevistas com dois juízes do Anexo de Violência Doméstica e um da Vara das Execuções Criminais, quatro militantes feministas integrantes dos movimentos sociais na região e com uma vereadora que atua na temática no município de Santo André/SP. Por meio desses procedimentos, foi possível verificar que houve uma forte articulação dos movimentos sociais com os poderes públicos locais, o que foi central para a implementação do Anexo de Violência Doméstica, efetivando assim uma política pública judicial.

Palavras-chave: movimentos sociais, instituições judiciais, combate à violência contra a mulher, implementação de políticas públicas, poder local.

ABSTRACT

This paper analyzes the interaction between feminist social movements and local political actors in efforts to combat domestic violence, as well as the role of these movements in the implementation of the Judicial Unit Specialized in Domestic Violence Against Women attached to the judiciary of the Brazilian municipality of Santo André, São Paulo (Anexo de Violência Doméstica Contra a Mulher), which is the object of the study. The research adopts a qualitative case study approach, theoretically grounded in the concept of political mobilization of justice by social movements. The analysis draws on documents such as laws, ordinances, provisions, agreements, and newspaper articles, complemented by interviews with two judges from the judicial unit, one judge from the Criminal Executions Court, four feminist activists from local social movements, and one city council member engaged in the issue. The findings reveal a strong link between social movements and local public authorities, which proved crucial to the establishment of the judicial unit, thereby contributing to the effective implementation of a judicial public policy.

Keywords: social movements, judicial institutions, combating violence against women, implementation of public policies, local power.

RESUMEN

El presente artículo analiza la interacción entre los movimientos sociales feministas y la política local orientada al combate de la violencia doméstica, así como la actuación de dichos movimientos para la implementación de la Sala de Violencia Doméstica contra la Mujer. El marco teórico de la investigación se sustenta en el concepto de movilización política de la justicia por parte de los movimientos sociales, y el objeto de estudio es la Sala de Violencia Doméstica de Santo André (SP). El análisis se realizó mediante una investigación cualitativa, centrada en la estrategia de estudio de caso. Se analizaron documentos como leyes, ordenanzas, disposiciones, convenios y noticias periodísticas pertinentes al tema tratado, y se llevaron a cabo entrevistas con dos jueces de la Sala de Violencia Doméstica y uno del Juzgado de Ejecuciones Penales, cuatro militantes feministas integrantes de los movimientos sociales de la región y una concejala que trabaja en la temática en el municipio de Santo André (SP). A través de estos procedimientos, fue posible verificar que existía una fuerte articulación entre los movimientos sociales y los poderes públicos locales, lo cual fue fundamental para la implementación de la Sala de Violencia Doméstica, consolidando así una política pública judicial.

Palabras clave: movimientos sociales, instituciones judiciales, combate a la violencia contra la mujer, implementación de políticas públicas, poder local.

INTRODUÇÃO

As instituições do sistema de justiça têm atuado diretamente em uma série de políticas públicas e vêm avançando em três esferas distintas e complementares: o controle judicial da constitucionalidade das leis, que tem por objetivo preservar as regras que presidem o funcionamento da *polity* democrática; o controle que incide sobre forma e conteúdo das políticas elaboradas e implementadas pelos governantes (*policy*); e o controle dos ocupantes de cargos públicos, no que diz respeito à sua conduta pública e administrativa, com impactos notáveis sobre a *politics* (Arantes, 1999). Essa atuação do sistema de justiça nas políticas públicas despertou interesse nos movimentos sociais, que passaram a traçar estratégias de mobilização do direito para alcançar suas pautas políticas.

A interação entre os movimentos sociais e o direito não é algo recente, e o tema vem sendo estudado há algum tempo. Nos anos 1950 e 1960, os estudos dividiram-se entre os que defendiam a atuação dos movimentos por meio do direito, acreditando ser assim possível uma mudança institucional e social, e os que criticavam essa estratégia, entendendo que as instituições dificilmente mudariam por meio dos tribunais e que os grupos sociais mais marginalizados não teriam os recursos necessários para usar esse tipo de estratégia (Losekann 2017).

Nos anos 1990, a Teoria da Mobilização Legal (TML) buscou equilibrar e ampliar a discussão sobre a interação entre os movimentos sociais e o direito, tendo Gerald Rosenberg e Michael McCann como seus teóricos mais importantes. Rosenberg (1991) apontou que o direito importa para os movimentos sociais apenas na medida em que decisões judiciais causam efeitos diretos e imediatos

nas questões demandadas, e que o Poder Judiciário sozinho não é capaz de promover mudanças na sociedade, dependendo da cooperação de outros atores institucionais para tanto. Já [McCann \(1994, 2006\)](#) visualizou o direito não só como um instrumento formal legal, mas também como um conjunto de sentidos que medeia as relações e práticas sociais e é constituído por meio delas.

No Brasil, poucos trabalhos estudam a interação entre movimentos sociais e o direito, adotando a TML, mas destacam-se alguns trabalhos, como o de [MacDowell Santos \(2007\)](#), acerca da mobilização jurídica e ativismo social transnacional; o de [Maciel \(2011\)](#), sobre a mobilização do direito pelo movimento feminista na Campanha pela Lei Maria da Penha; o de [Losekann \(2013\)](#), sobre a mobilização do direito como repertório de ação no campo ambiental brasileiro; o de [Fanti \(2016\)](#), acerca da mobilização do direito pelo direito ao aborto; e o artigo de [Oliveira et al. \(2021\)](#), que trata da mobilização política da justiça no combate à violência contra a mulher.

O presente trabalho dialoga com essa produção, visando compreender a interação dos movimentos sociais feministas com a política local voltada para o combate à violência doméstica, bem como a atuação desses movimentos para o processo de criação do Anexo de Violência Doméstica Contra a Mulher, de Santo André/SP.

Para tal, utilizamos o conceito de mobilização política da justiça ([Oliveira et al., 2021](#)), definido como um processo de luta política e explicitação da relevância das pautas defendidas pelos movimentos sociais, com intuito de alterar a visão dos atores do sistema de justiça acerca dos temas que defendem. Em termos metodológicos, utilizamos a análise qualitativa documental e de entrevistas semiestruturadas conduzidas com atores-chave desse processo.

Na análise documental, verificamos leis, decretos, convênios e relatórios relacionados à criação do Anexo de Violência. Para as entrevistas, adotamos o critério de relevância dos atores no processo analisado. Foram entrevistados dois juízes criminais que atuam no anexo e um da Vara das Execuções Criminais, quatro militantes feministas integrantes dos movimentos sociais e uma vereadora, todos atuantes na época das tratativas para implementação do Anexo de Violência Doméstica de Santo André.

O artigo está estruturado em cinco partes, para além da presente introdução. A primeira apresenta a interação entre os movimentos sociais e instituições judiciais para garantias de direitos. Em seguida, discute-se a literatura sobre movimentos feministas e suas interações com as instituições judiciais. A terceira parte descreve a atuação dos movimentos sociais para criação de políticas públicas no município de Santo André. A quarta seção analisa o processo de criação do Anexo de Violência Doméstica de Santo André/SP e as estratégias de mobilização legal utilizadas pelo movimento feminista. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

INTERAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS E INSTITUIÇÕES JUDICIAIS PARA GARANTIA DE DIREITOS

A relação do direito com a vida social e política vem sendo estudada desde a década de 1950, e tem contribuído para a incorporação das instituições judiciais como objeto analítico na ciência política. Desde então, há um acirrado debate sobre a eficácia de estratégias dos movimentos, baseadas no

direito, para promover mudanças sociais. Uma das obras que iniciam essa discussão é a de [Scheingold \(1974\)](#), na qual a opção pelo litígio é uma estratégia conservadora e até ingênua, pois os operadores do direito são tradicionalmente representantes das elites dominadoras e não se comprometeriam com as mudanças almejadas.

A partir desta, criou-se o campo necessário para o desenvolvimento da TML. Mais intensamente nos anos 1990, a publicação de outros estudos destacou muitas limitações ideológicas, organizacionais e financeiras inicialmente identificadas por Scheingold ([Barcarollo, 2020](#)). Entre eles, destacamos os estudos de Gerald Rosenberg e Michael McCann, que foram os mais importantes trabalhos para elaboração da TML. Para [Rosenberg \(1991\)](#), o direito importa para os movimentos sociais apenas na medida em que decisões judiciais causam efeitos diretos e imediatos nas questões demandadas; o Poder Judiciário não é capaz de promover sozinho mudanças sociais, dependendo da cooperação de outras instituições para tanto. Baseado em extenso material empírico, Rosenberg argumenta que as estratégias que envolvem litígio mostram-se uma “esperança vazia” quando têm como objetivo promover reformas substantivas nas políticas públicas. Tal autor, um dos mais críticos das estratégias jurídicas empregadas por movimentos sociais, adotou a abordagem conhecida como *top-down*, centrada nas cortes e nas relações formais entre instituições jurídicas e movimentos sociais, com uma perspectiva positivista do direito, entendendo-o apenas como um conjunto de instituições e regras jurídicas ([Fanti, 2016](#)).

Do outro lado dessa discussão, [McCann \(1994\)](#) analisou a relação entre movimentos sociais e direito de modo diferente, juntando os estudos sociojurídicos pautados nas cortes aos estudos sobre movimentos sociais, ampliando o debate sobre o tema ([Losekann 2017](#)). O autor visualizou o direito não só como um instrumento formal legal, mas também como um conjunto de sentidos que medeia as relações e práticas sociais e é constituído por meio delas ([McCann, 1994, 2006](#)). Para ele, as decisões judiciais não devem ser reduzidas apenas aos seus efeitos diretos, relativos ao caso decidido, mas aos efeitos indiretos que geram nos movimentos sociais. Essa visão ampliada do direito modificou a discussão sobre a eficácia de estratégias dos movimentos sociais baseadas no direito, trazendo a abordagem *bottom-up*, na qual o cerne da análise é transferido dos tribunais e instituições jurídicas para os agentes e movimentos sociais ([McCann, 1994](#)), buscando entender o litígio e outras estratégias jurídicas como parte das estratégias dos movimentos para a conquista dos direitos pelos quais lutam. No entanto, o resultado dessa mobilização não é previsível, dependendo do contexto e da forma como é utilizado, e os resultados da mobilização do direito são incertos.

Nessa linha, [McCann \(2006\)](#) enxergou as táticas voltadas ao direito ou ao Poder Judiciário como uma das possibilidades no conjunto das estratégias dos movimentos sociais, apontando o estudo de fatores contextuais como fundamental para melhor entender os diferentes resultados obtidos ([Fanti, 2016](#)).

No Brasil, 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, favorecendo o surgimento e disseminação dos movimentos sociais, e o uso das instituições judiciais por eles. Tal uso não se deu exclusivamente por meio da judicialização da política e das políticas públicas, mas também de um processo de luta política e explicitação da relevância das pautas defendidas pelos

movimentos sociais, com intuito de alterar a visão dos atores do sistema de justiça acerca de temas defendidos (Oliveira et al., 2021).

Essa busca por uma alteração do padrão de atuação dos atores do sistema de justiça deu-se não apenas para influenciar decisões em casos que já foram judicializados, mas também para alterar a atuação judicial em casos futuros, por meio da institucionalização de interpretações judiciais favoráveis às pautas dos 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.). Esse processo, chamado de mobilização política da justiça, é, assim, um mecanismo utilizado pelos movimentos sociais para tornar a justiça mais permeável às suas pautas e, com isso, buscar garantir a adequada interpretação e prática do direito a partir de uma normatização em vigor (Oliveira et al., 2021).

Enfim, a mobilização política da justiça seria mais um instrumento de luta à disposição dos movimentos sociais, que tanto judicializam suas demandas (Oliveira & Couto, 2019) como esclarecem aos operadores do direito a importância de uma adequada compreensão dessas 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.

MOVIMENTOS FEMINISTAS E SUAS ATUAÇÕES PERANTE AS INSTITUIÇÕES JUDICIAIS

Os movimentos sociais feministas passaram a pressionar o Estado para reivindicar suas pautas a partir da criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985, resultando na criação de políticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero. Entre elas, destaca-se a criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs) e das Casas Abrigos.

O CNDM foi um órgão *sui generis*, já que pertencia ao governo, mas era dirigido por representantes do movimento social. Ele foi vinculado ao Ministério da Justiça com autonomia administrativa e financeira e visava promover, em âmbito nacional, políticas para eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condição de igualdade de direitos, assim como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País (Medeiros, 2016).

Essa modalidade de gerenciamento de política pública inaugurou algo praticamente inédito: a participação de um movimento social no interior do Estado, sem a ele estar subordinado. Criou-se, assim, uma nova modalidade de controle social sobre a administração pública (Barsted, 1994).

Em 1989, em contraposição à ideia de criação de conselhos e participação popular trazida pela CF/88, foram retiradas do CNDM a autonomia e parte de seus recursos humanos e técnicos. Assim, dos anos 1990 até o início dos anos 2000, houve uma paralisação na elaboração de políticas públicas às mulheres. No combate à violência contra a mulher, as ações eram isoladas e pontuais e, principalmente, voltadas para criação e capacitação das DEAMs e de Casas Abrigos (Medeiros, 2016).

Apenas em 2002, os movimentos feministas conseguem retomar a implementação de políticas de combate à violência contra a mulher pelo Estado. Nesse processo, merece destaque a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), que em janeiro de 2003 deu lugar à Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). A criação da SPM em nível nacional estimulou, no âmbito dos estados e municípios, a criação de órgãos semelhantes. Muitos deles criaram secretarias, coordenadorias, superintendências, entre outros. Alguns com pouca autonomia na estrutura de governo, atrelados a alguma secretaria específica (comumente da política de assistência social e direitos humanos), outros com maior autonomia, como secretarias ou com órgãos com esse *status* (Medeiros, 2016).

Em 2004, foi criado o I Plano Nacional de Políticas Públicas de Combate à Violência Contra a Mulher (I PNPM), que se originou da realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (I CNPM), um marco na afirmação dos direitos da mulher que mobilizou cerca de 120 mil mulheres no País (Barsted & Pitanguy, 2011). O I PNPM reivindicou a criação de uma Política Nacional.

Em 2005, com articulação dos movimentos feministas participantes da I CNPM, foi instituído, pelo Decreto n. 5.390, o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (II PNPM), uma inovação na gestão pública ao trazer a transversalidade de gênero como norteador para a formulação e implementação de políticas públicas, tendo um papel orientador para as administrações públicas.

O trabalho de mobilização pelo movimento feminista continuou junto ao Poder Executivo e, em 2007, na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), o Governo Federal lançou o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que previa metas a serem executadas por diversos órgãos do Governo Federal para o período 2008-2011.

Já em dezembro de 2011, foi realizada a III Conferência Nacional de Política para as Mulheres (III CNPM), resultando no III PNPM, para o período 2013-2015, disposto no Decreto n. 7.959, de 2013. Esses documentos consolidaram a compreensão da violência contra as mulheres como um fenômeno complexo, necessitando, assim, de ações integradas para o seu enfrentamento.

Nesse contexto, a ideia de enfrentamento do problema ganhou um sentido mais amplo, não se limitando ao combate da violência e requerendo uma rede intersetorial articulada, formada por instituições governamentais e não governamentais, organismos de políticas para as mulheres e conselhos de direitos da mulher, ONGs feministas, universidades, órgãos federais, estaduais e municipais nas áreas de habitação, educação, trabalho, cultura, entre outros, contemplando os eixos estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher: prevenção; assistência; enfrentamento e combate; acesso e garantia de direitos.

No ano de 2016, com mudança de Governo Federal, o ministério foi reduzido ao *status* de secretaria, que, posteriormente, em 2018, foi incorporada pelo Ministério de Direitos Humanos.

Em 5 de novembro de 2019, foram revogados todos os decretos que dispunham sobre o PNPM e houve um desmonte nas políticas públicas direcionadas às mulheres, principalmente as que visavam o combate à violência doméstica. Em 2023, com a retomada da esquerda ao Poder Executivo, foi recriado o Ministério da Mulher, com promessas da criação de novas políticas às mulheres e da efetivação das existentes.

Quanto ao sistema de justiça, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública ganharam destaque com a redemocratização, com a constitucionalização de direitos sociais e de políticas públicas, bem como com a ampliação do acesso à justiça. Tais órgãos, especialmente o Ministério Público e a Defensoria Pública, passaram a ter papel social central, atuando nas políticas públicas por meio do processo de judicialização das políticas públicas (Oliveira, 2019). Com a expansão desse processo, muitas vezes utilizado pelos movimentos sociais feministas, as instituições adequaram-se internamente para atender as demandas, inclusive as pautas feministas.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou em 2007 a Recomendação CNJ n. 9/2007, orientando o Judiciário a criar Varas Especializadas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no interior dos estados.

Desde então, o CNJ realiza jornadas jurídicas que contam com a participação de profissionais do sistema de justiça, os quais promovem debates, trocas de experiências, cursos, orientações e diretrizes, voltados à aplicação da Lei n. 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Na Terceira Jornada, ocorrida em 2009, foi instituído o Fórum Nacional de Juízes e Juízas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid), para conduzir, de modo permanente, o debate da magistratura sobre o tema, bem como incentivar a uniformização de procedimentos das Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Tanto nas jornadas como nos fóruns, foram realizados encaminhamentos em temas de violência contra a mulher, como fortalecer as políticas públicas específicas; integrar o sistema judiciário com a rede de atendimento/enfrentamento; realizar pesquisas para levantamento de dados estatísticos da atuação do Judiciário no tema; elaborar cartilha de orientação sobre a violência contra as mulheres; realizar cursos e palestras, entre outros.

Em 2016, foi criado um grupo de trabalho (Portaria n. 54/2016) 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, o CNJ editou a Portaria n.15, instituindo a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O instrumento normativo consolidou a campanha Justiça pela Paz em Casa, demonstrando a força da pauta de gênero no órgão, tendo por objetivo discutir estratégias para promover a cultura da paz e prevenir a violência. 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, entre 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 na 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, com o objetivo de padronizar e aprimorar a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional e proteção das vítimas de violência doméstica. Os dados referentes à atuação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher estão no Painel de Monitoramento da Política de Enfrentamento à Violência Doméstica, com informações dos tribunais desde 2015, mesmo ano em que foi aprovada a Lei do Feminicídio 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.

Destaca-se, ainda, o protocolo para julgamento com perspectiva de gênero lançado em 2021 pelo CNJ, para orientar os juízes a garantir um processo regido por imparcialidade e equidade, voltado à anulação de discriminações, preconceitos e avaliações baseadas em estereótipos existentes na sociedade, que contribuem para injustiças e violações de direitos fundamentais das mulheres.

No que se refere à Defensoria Pública, também é possível verificar mudanças institucionais importantes relacionadas a essa temática, como a criação da Comissão Especial para Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher, constituída em 2007, por deliberação do Conselho Nacional dos Defensores Públicos Gerais (Condege). Este tem por objetivo congrega defensores públicos interessados na promoção e defesa dos direitos da mulher, em especial no combate à violência doméstica, para subsidiar o Condege no fortalecimento da atuação e formulação de uma política institucional comum.

Também foram criados os Núcleos de Defesa da Mulher ou Defensorias Públicas Especializadas no Atendimento da Mulher, para atender às mulheres vítimas de violência. Eles estão vinculados às Defensorias Públicas dos Estados – denominados Nudem ou NEAM. Constituem-se num espaço de atendimento jurídico à mulher em situação de violência, assim como de articulação com os demais serviços que, direta ou indiretamente, contribuem para o fortalecimento da mulher e propiciam condições para a conquista de sua cidadania. Esses núcleos existem em quase todos os estados e são formados por defensores, servidores e estagiários treinados para realizar atendimento jurídico, ajuizar medidas processuais e orientar as vítimas de violência.

Quanto ao Ministério Público, em 2009, foi realizado o I Encontro Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados e da União sobre a implementação da Lei Maria da Penha. Neste, deliberou-se sobre a necessidade de inclusão da temática da violência doméstica e familiar no contexto do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH). Em 2009, na reunião da Comissão Permanente de Direitos Humanos (Copedh), foi proposta a criação da subcomissão de violência doméstica e familiar, cujo objetivo foi mobilizar os Ministérios Públicos Estaduais e da União para criarem um cadastro dos casos de violência doméstica e articularem a formação de núcleos de gênero. Em 2011, essa subcomissão tornou-se uma Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Copevid), ante a necessidade da implementação, pelo Ministério Público, de políticas institucionais e de propostas de intervenção para o aprimoramento da Política Nacional de enfrentamento à violência de gênero, dando maior visibilidade ao tema.

A Copevid é uma comissão que integra o Conselho Nacional de Procuradores Gerais (CNPG), e é composta por membros dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, Ministério Público do

Distrito Federal e Territórios, Ministério Público Militar e Ministério Público do Trabalho. Entre suas atribuições, estão a orientação na elaboração de leis que garantem a proteção à mulher, assim como a elaboração e divulgação de enunciados norteadores para os operadores do direito, elaboração e adaptação de protocolos internacionais, entre outras.

Ainda, foram criados nos estados grupos de trabalho para combate à violência contra a mulher, os Gevids, um espaço de garantia dos direitos das mulheres por meio da fiscalização da aplicação de leis voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero e da violência contra as mulheres.

Houve também a criação do Formulário Nacional de Risco e Proteção à Vida (Frida) em 2018, 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, apoiando a implementação da Lei Maria da Penha e prevenindo os crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar.

Enfim, fica claro que houve no País a criação de uma série de regulamentos, instituições e ações voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher. Essas, no entanto, não foram suficientes para a superação do problema, e os movimentos sociais continuam atuando no sentido de garantir novas regras, ações e, também, interpretações das leis existentes.

MOVIMENTOS SOCIAIS FEMINISTAS E POLÍTICAS PARA MULHERES EM SANTO ANDRÉ/SP

A atuação dos movimentos feminista de Santo André tem origem nos anos 1970, nas associações de bairros e eclesiásticas, com a reivindicação de direitos políticos, econômicos e igualdade de gênero. No início dos anos 1980, com a ascensão do movimento sindical na região, as mulheres ampliaram suas pautas buscando também melhores condições de trabalho, e organizaram o 1º Congresso da Mulher Metalúrgica de São Bernardo do Campo e Diadema, discutindo as condições do trabalho nas fábricas da região (Souza, 2013).

Com o avanço das greves operárias, o movimento feminista atou em prol da defesa dos grevistas. Algumas feministas passaram a trabalhar nos sindicatos e trouxeram a discussão dos direitos das mulheres para o movimento operário, propiciando a criação da Comissão Regional sobre a Questão da Mulher Trabalhadora, dentro da estrutura da Central Única dos Trabalhadores (Souza, 2013).

Segundo entrevista com a militante dos movimentos feministas de Santo André, todo o movimento feminista apoiou a candidatura de Celso Daniel à prefeitura de Santo André na eleição de 1988, com proposições feministas para o seu governo. Celso Daniel foi eleito prefeito em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e criou a primeira iniciativa municipal de institucionalização de políticas públicas para as mulheres no Estado de São Paulo, a Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM), atendendo a demandas dos movimentos feministas.

Essa assessoria trabalhou a temática de gênero nos seguintes eixos: políticas de enfrentamento às desigualdades de gênero, situação da mulher, direitos da mulher, educação e participação da mulher, e desenvolveu projetos de enfrentamento à violência, qualificação profissional, participação popular,

intervenção junto ao Legislativo, além da confecção e da distribuição de materiais informativos e educativos (Costa, 2003). Todavia, a ADM foi extinta em 1993, com a saída do PT do poder local.

Com o fim da ADM, as mulheres que permaneceram nos movimentos sociais criaram o movimento Fe-minina, que foi de suma importância para a criação de políticas públicas para mulheres no município, pois se articulou para exigir do Executivo local políticas que visavam as desigualdades de gênero e serviços de atendimento às mulheres. Dessa articulação surgiu, em 1995, o Conselho Municipal de Direito das Mulheres, composto por 22 conselheiras e 22 suplentes, sendo 11 representantes do governo municipal e 11 da sociedade civil (Ruzzi, 2018).

Em 1997 a administração municipal foi retomada pelo Prefeito Celso Daniel e, com a participação novamente de militantes feministas no governo, a temática de gênero voltou a ser uma das prioridades, sendo recriada a ADM (Souza, 2013). As demandas trabalhadas nessa gestão foram o enfrentamento à violência e atenção à saúde da mulher; fortalecimento da organização do movimento de mulheres; qualificação profissional; trabalho e geração de renda e servidores e cidadania. Ainda, essa administração inaugurou o Centro de Referência à Mulher em Situação de Violência, denominado Vem Maria.

De acordo com as militantes entrevistadas, não obstante as ações locais de enfrentamento à violência contra a mulher, o grupo Fe-minina juntou-se a outros grupos feministas da região para criar a Frente Regional de Combate à Violência contra as Mulheres do ABC, com o objetivo de atuar no enfrentamento à violência contra a mulher de modo regional, nos sete municípios do Grande ABC.

Essa frente articulou com os municípios a criação de um grupo de trabalho com a temática sobre gênero dentro do Consórcio Intermunicipal do ABC. O Grupo de Trabalho de Gênero foi constituído com a finalidade de realizar a implementação da transversalidade de gênero em todas as ações do consórcio, de fomentar essa discussão e ampliar serviços de atendimento a essa questão nos municípios, principalmente para estruturação de uma Casa Abrigo Regional, que fora instituída em 2003 (Costa, 2003).

No ano de 2001, Celso Daniel foi reeleito ao cargo de prefeito na cidade de Santo André, e a ADM continuou com suas atividades. Nessa gestão, de acordo com as entrevistadas, a coordenação das políticas públicas para mulheres esteve sob a responsabilidade de uma mulher do movimento feminista, que foi ganhadora de um prêmio internacional promovido pela OnuHabitat, pelo Programa Gênero e Cidadania dentro do Santo André Mais Igual. A iniciativa do município foi classificada entre as 10 melhores práticas em nível global, sendo premiado por incorporar a questão de gênero no planejamento de projetos de habitação popular.

As discussões sobre políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres foram se expandindo nos movimentos sociais feministas da cidade e, em 2001, foi instituído o Projeto das Promotoras Legais Populares, por meio do movimento feminista Proleg, conforme pontuou uma das entrevistadas. Este já vinha sendo desenvolvido em São Paulo desde 1994, com o objetivo de capacitar mulheres para o acesso à justiça e ao reconhecimento dos direitos humanos, e transformar as mentalidades das profissionais operadoras do direito ou com funções correlatas para lidar com as questões de gênero com equidade e respeito às diferenças (Teles, 1993).

De 2009 a 2012, com a mudança da coalizão partidária na administração municipal, algumas políticas públicas direcionadas às mulheres prosseguiram, como o Vem Maria. As militantes que

estavam atuando no governo, por sua vez, voltaram a suas atividades nos movimentos sociais, exigindo a continuidade das políticas públicas já implementadas e a criação de novas.

Em 2013, com o retorno do PT à administração municipal, criou-se a Secretaria da Mulher, a primeira da região, a qual foi coordenada por uma militante dos movimentos feministas de Santo André entrevistada. Ela relatou que foram realizadas campanhas de prevenção à violência, organização de um banco de dados único sobre violência doméstica, garantia de acesso prioritário à moradia a mulheres em situação de violência e a expansão da rede de atendimento especializado.

Essa secretaria foi extinta no ano de 2017, quando o governo do PT deixou a gestão. No entanto, os movimentos sociais continuaram fiscalizando as políticas públicas para as mulheres no município, assim como pressionando por novas, como uma casa de passagem.

Atualmente, os grupos que mais atuam na região pelos direitos das mulheres são o Proleg e a Frente Regional, sendo que tiveram grande participação na criação do Anexo de Violência Doméstica.

A CRIAÇÃO DO ANEXO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DE SANTO ANDRÉ

Como vimos, os movimentos feministas de Santo André tiveram, em sua história, uma forte atuação perante o Poder Executivo para a criação de políticas públicas às mulheres. Todavia, no caso da criação do Anexo de Violência Doméstica, foi possível constatar, nas entrevistas com os atores-chave, que eles buscaram estratégias políticas junto ao Judiciário local para que o anexo fosse implementado.

Conforme relatado por uma das entrevistadas, foi apenas com a chegada de uma nova juíza na Vara Criminal da Comarca, a qual possui uma visão ampliada sobre gênero e violência doméstica, que foi possível a abertura de diálogo com o Poder Judiciário local, para viabilidade de implementação de uma Vara Especializada em Violência Doméstica no Município.

Essa aproximação com o Poder Judiciário local foi realizada por militantes que coordenaram a Secretaria da Mulher no município de 2013 a 2017, e que tinham em sua agenda a criação desse órgão. Elas viram como uma oportunidade política a disponibilidade da juíza criminal para discutir a possibilidade da criação de uma Vara Especializada. Segundo uma delas:

Nós tivemos conhecimento que havia uma nova juíza na Vara Criminal e que com ela teríamos a possibilidade de conversar sobre a implantação de uma Vara Especializada no Município. Então, fomos conversar. (Entrevistada #1)

Foram realizadas conversas entre as militantes executivas e a juíza criminal, que articulou conversas com a coordenadora da Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar do Poder Judiciário do Estado de São Paulo (Comesp), da qual faz parte, sendo que dessa articulação foi possível uma reunião com o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP). Desta, participaram o representante do Executivo e a secretária da Secretaria da Mulher de Santo André à época, a juíza criminal da Comarca, assim como a coordenadora da Comesp e o Presidente do tribunal, ao qual foram entregues estudos sobre a situação de violência contra a mulher no município de Santo André e que subsidiavam a demanda de criação da Vara Especializada.

Originou-se aí o Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o município de Santo André e o TJ/SP, que teve por finalidade fomentar ações para implementação de políticas públicas previstas na Lei Maria da Penha, que vigorou de 2013 a 2015. Nesse acordo, não havia a obrigação expressa da criação da Vara Especializada no município, sendo o anexo criado posteriormente, após dois anos da extinção da Secretaria da Mulher na cidade, em 2017.

Tem-se aqui a primeira estratégia de mobilização do movimento feminista. Ele utilizou a atuação de militantes dentro do Executivo para, em articulação com o Judiciário, fomentar a criação do anexo, dentro da lógica de “ativistas no Estado” estudada por [Abers e Von Bülow \(2011\)](#).

O fato de nós militantes estarmos na Secretaria da Mulher nos ajudou a levar até o Judiciário a demanda do anexo (Entrevistada #2).

Com a extinção da Secretaria da Mulher no município de Santo André, os movimentos feministas da cidade (Proleg e Frente Regional do ABC) prosseguiram com as tratativas para criação da Vara Especializada em Violência Doméstica perante o Judiciário local (juíza criminal), bem como ampliaram as conversas com o Legislativo municipal, no qual havia uma vereadora bastante adepta às pautas de gênero, especialmente a da violência contra a mulher. Essa vereadora, após a articulação com os movimentos feministas, oficiou por algumas vezes o Tribunal de Justiça do Estado, na pessoa de seu presidente, requerendo a criação da Vara Especializada, e depois de algumas tentativas foi agendada uma nova conversa com o tribunal, agora sob a presidência de outro desembargador.

Eu officiei por algumas vezes o Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, solicitando uma conversa para tratativas sobre a criação de uma vara de violência doméstica em Santo André, após conversas e pedidos dos movimentos feministas da cidade. (Entrevistada #3)

Nessa reunião estavam presentes representantes do Proleg, a juíza local, a coordenadora da Comesp, a vereadora e o Presidente do TJ/SP, sendo-lhe entregue um abaixo-assinado com mais de um milhão de assinaturas de mulheres da região requerendo a criação da vara, assim como novos estudos sobre a violência doméstica no município. Portanto, percebe-se que o movimento feminista usou como segunda estratégia de mobilização legal a inclusão do Poder Legislativo local na discussão com o Judiciário.

O tema então foi retomado pelo TJ/SP, que enviou o pedido de criação da vara a seus órgãos internos, que mencionaram a possibilidade de criação de um “Anexo de Violência Doméstica”, e não de uma Vara Especializada em Violência Doméstica e Familiar. Essa proposta foi enviada aos juízes criminais locais, e, muito embora não fosse o anexo a demanda pretendida pelos movimentos, estes concordaram com a necessidade de criação de tal órgão, sendo que, dos quatro juízes criminais da comarca, três foram favoráveis à implantação.

Nós então fomos falar com os juízes que iriam compor o anexo, para tentar convencê-los da necessidade de instalação do órgão. Tivemos a resistência de alguns, mas conseguimos sensibilizar a maioria. (Entrevistada #5)

Assim, em 4 de julho de 2019, foi criado pelo TJ/SP o Anexo de Violência Doméstica de Santo André, por meio do Provimento CSM n. 2.515/2019.

Posta assim a questão, fica claro que os movimentos sociais foram de suma importância para que o Anexo de Violência Doméstica fosse implementado no município de Santo André, conforme apresentado por uma das entrevistadas:

A atuação da sociedade civil foi de extrema importância para criação do anexo. Sem ela, ele não teria existido. (Entrevistada #1)

Ademais, a atuação dos movimentos sociais para criação do anexo ocasionou mudanças na própria atuação dos atores judiciais, e um dos juízes entrevistados salientou que alterou a sua concepção de gênero após participar do Anexo de Violência Doméstica de Santo André.

No começo eu não fui muito adepto à criação do anexo. No entanto, depois que passei a atuar nele pude perceber o quanto é importante um órgão especializado para atuar no combate à violência contra a mulher. Também mudou muito para mim a discussão sobre a igualdade de gênero. Hoje penso que ela é fundamental. (Entrevistado #6)

Esse relato aponta que a atuação dos movimentos sociais pode alterar os atores e as instituições, conforme observado por [Oliveira \(2019\)](#) na judicialização de políticas públicas, cujo processo gera modificações nas próprias instituições de justiça.

Por fim, a atuação dos movimentos não só pode alterar os atores e as instituições como pode politizá-los, por meio de sua mudança de padrão de atuação, para adequada aplicação dos direitos garantidos pela legislação. Isso é o que [Oliveira et al. \(2021\)](#) chamam mobilização política da justiça, processo esse verificado na criação do anexo em Santo André.

Enfim, verificou-se que os movimentos feministas agiram de maneira constante e politicamente perante os poderes locais, Executivo, Legislativo e Judiciário, para a implementação do anexo. Verificou-se nessa atuação a ideia da mútua constituição, isto é, de que os movimentos sociais importam para as políticas públicas e que as políticas públicas, por sua vez, impactam a emergência, o desenvolvimento e o sucesso dos movimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do caso nos mostrou que os movimentos sociais mobilizaram politicamente os poderes locais – Executivo, Legislativo e Judiciário – para que fosse implementada uma política pública de combate à violência doméstica, gerando essa mobilização efeitos tanto nas instituições como nos atores. Os três poderes foram relevantes nesse processo, mas sem a mobilização política da justiça a criação do anexo não teria acontecido, já que foi uma decisão do próprio Poder Judiciário, dado que isso compete a ele. O envolvimento de atores do Executivo e do Legislativo foi importante, pela pressão que também exerceram, mas o diálogo político com o Judiciário foi essencial.

Portanto, a mobilização política da justiça mostrou-se central para a conquista de direitos já normatizados, mas que ainda demandam atuação institucional para a sua concretização, tal como o combate à violência contra as mulheres. Nesse processo, ficou evidente que os movimentos sociais foram fundamentais na efetivação de políticas públicas tanto no Executivo como no Legislativo e Judiciário.

Ainda assim, os números de feminicídio e de outras formas de violência contra a mulher só crescem no Brasil e há ainda um longo caminho a ser percorrido. Compreender as possibilidades de enfrentamento do problema torna-se, portanto, uma arma poderosa dessa batalha.

REFERÊNCIAS

- Abers, R., & Bülow, M. Von. (2011). Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? *Sociologias*, 13(28), <https://doi.org/10.1590/S1517-45222011000300004>
- Arantes, R. (1999, fevereiro). Direito e política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39), <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000100005>
- Barcarollo, R. (2020). *Mobilização social do direito e efetivação do direito fundamental à saúde*. Unesp.
- Barsted, L. (1994). *Violência contra a mulher e cidadania: Uma avaliação das políticas públicas* (Coleção Cadernos CEPIA, n. 1). CEPIA.
- Barsted, L., & Pitanguy, J. (Orgs.). (2011). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. CEPIA; ONU Mulheres.
- Costa, D. M. (2003). *Gênero e mercocidades brasileiras: Violência contra a mulher*. Ibam/DES/Iser.
- Fanti, F. (2016). *Mobilização social e luta por direitos: Um estudo sobre o movimento feminista*. Universidade Estadual de Campinas.
- Losekann, C. (2013). Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. *Dados*, 56(3), 311-349. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582013000200003>
- Losekann, C. (2017). Direito, mobilização social e mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais. Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(94), e329403. <https://doi.org/10.17666/329403/2017>
- Maciel, D. (2011). Ação coletiva, mobilização do direito e instituições políticas: O caso da Campanha da Lei Maria da Penha. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 26(77).
- McCann, M. (1994). *Rights at work: Pay equity reform and the politics of legal mobilization*. The University of Chicago Press.
- McCann, M. (2006). Law and social movements: Contemporary perspectives. *Annual Review on Law and Social Science*, 2.
- Medeiros, L. (2016). *Em briga de marido e mulher o Estado deve meter a colher: Políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica*. Ed. PUC-Rio, Reflexão.
- Oliveira, V. E. (2019). Apresentação. In V. E. Oliveira (Org.), *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz. 20-36.
- Oliveira, V. E., & Couto, C. (2019). Politização da justiça: Atores judiciais têm agendas próprias? *Cadernos Adenauer*, XX(1).
- Oliveira, V. E., Stuchi, C. G., & Silva, A. P. (2021). Mobilização política da justiça: Movimentos sociais e instituições judiciais no combate à violência contra a mulher. *Ciências Sociais Unisinos*, 57(2).

- Rosenberg, G. (1991). *The hollow hope: Can courts bring about social change?* Chicago University Press.
- Ruzzi, M. (2018). A luta por políticas feministas: Movimentos sociais na implementação de políticas de gênero. *Agenda Política*, 6(2), 57-86.
- Santos, C. M. D. (2007). Ativismo jurídico transnacional e o Estado: Reflexões sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Sur-Revista Internacional de Direitos Humanos*. Sur, Rev. int. direitos human. 4 (7) • 2007 • <https://doi.org/10.1590/S1806-64452007000200003>
- Scheingold, S. (1974). *The politics of rights lawyers, public policy and political change*. Yale.
- Souza, F. (2013). *O ativismo de mulheres negras e a política de promoção da igualdade de gênero e raça em Santo André (SP)* (Tese de doutorado, Universidade de São Paulo).
- Teles, M. A. A. (1993). *Uma breve história do feminismo no Brasil*. Brasiliense.

AGRADECIMENTOS

O presente artigo é fruto da dissertação de mestrado defendida pela primeira autora, sob orientação da segunda autora, no programa de pós-graduação em Políticas Públicas da UFABC. As autoras agradecem às integrantes da banca de defesa, que contribuíram enormemente para o aprimoramento da versão final.

CONFLITOS DE INTERESSE

As autoras não têm conflitos de interesse a declarar.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste estudo não está disponível publicamente, pois foi garantida o anonimato aos entrevistados.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Alessandra Pereira da Silva: conceitualização, investigação, metodologia, redação – rascunho original e revisão e edição.

Vanessa Elias de Oliveira: conceitualização, curadoria de dados, análise formal, metodologia, redação – revisão e edição.