

## POLÍTICAS PÚBLICAS E A FAMÍLIA

Luciana Yoshida

Sumário: Introdução. Políticas públicas e a família. I. Conceito de política pública. II. Políticas públicas direcionadas à família. II.1. Políticas de Assistência Social. II.2. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). III. Políticas públicas direcionadas a crianças e adolescentes. III.1. Estatuto da Criança e do Adolescente. III.2. Programa de Redução da Violência Letal – PRVL. IV. Políticas públicas direcionadas às mulheres. IV.1. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM. IV.2. Lei Maria da Penha. IV.3. Lei do Feminicídio. V. Políticas voltadas para o direito de família. V.1. Estatutos da(s) Família(s). V.1.1. Estatuto das Famílias – Projeto de Lei do Senado nº 470/2013. V.1.2. Estatuto da Família – Projeto de Lei nº 6.583/2013. Conclusão. 356 Bibliografia

### INTRODUÇÃO



O presente trabalho visa apresentar, de forma não exaustiva, as políticas públicas implementadas no Brasil para a proteção da família e de atores que compõem a entidade familiar que foram, e continuam sendo, as maiores vítimas de violência no país, o jovem e a mulher.

Inicialmente, busca-se definir o conceito de políticas públicas e delimitar o objeto do trabalho, que seria a análise das políticas públicas de estado e não das políticas públicas de

governo.

A seguir são analisadas algumas políticas públicas que estão em fase de implementação, os objetivos que foram traçados e as principais atividades desenvolvidas. E a partir de dados divulgados sobre tais programas por órgãos e entidades são analisados os impactos que elas têm causado perante o seu público-alvo e a sociedade.

Por fim, com o intuito de aproximar o presente estudo às discussões levantadas ao longo das aulas na matéria Direito de Família: Diálogos, promovida no curso de Mestrado da USP, são apresentados alguns projetos de lei que visam trazer mudanças aos conceitos presentes no direito de família.

## POLÍTICAS PÚBLICAS E A FAMÍLIA

### I. CONCEITO DE POLÍTICA PÚBLICA

De forma geral, política pública pode ser definida como o conjunto de ações governamentais voltados para a solução de um problema elencado pelo governo, por exemplo, no âmbito social, econômico ou ambiental.

Cabe à política, em linhas gerais, analisar e definir quais questões passarão a ser “solucionadas” pelo poder público, o modo por meio do qual isso ocorrerá (programa) e seu modo de implementação. Por sua vez, cabe ao direito conferir forma a esse programa, atribuindo-lhe a forma de lei, normas infralegais, decreto, portarias e etc, para que ele possa ser concretizado. Portanto, a política e o direito precisam trabalhar em conjunto na formulação das políticas públicas:

“Mantendo-nos no âmbito interno, as políticas públicas são conjuntos de ações e programas de ação governamental que se valem precipuamente de normas jurídicas para moldar e impulsionar a consecução dos objetivos estabelecidos. A norma jurídica desempenha a função de plasmar os objetivos, as diretrizes e os meios da atividade estatal dirigida. Por isso, a norma é fundamental no contexto presente tanto para viabi-

lização da política como para a realização dos direitos que se visa proteger.”<sup>1</sup>

Quando se pensa em política pública, logo se tem em mente os programas, em sua maioria estabelecidos por lei, como a Política Nacional do Meio Ambiente, a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Plano Nacional de Viação. No entanto, tal pensamento é equivocado, pois, conforme alerta Maria Paula D. Bucci, as políticas públicas não possuem uma forma definida, podendo estar previstas tanto no texto constitucional quanto em atos de natureza inferior às leis<sup>2</sup>.

“Há outros exemplos de leis que, sem qualquer referência expressa a política setorial ou geral, realizam concretamente, o fim de uma política pública. É o caso da Medida Provisória n. 213/04, convertida na Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que instituiu o Programa de Universidade para Todos (ProUni). Em termos de estrutura legislativa, a lei nada mais faz senão regulamentar a imunidade constitucional do art. 195, §7º, para entidades educacionais beneficentes, e a disciplinar hipótese de isenção tributária para as demais instituições participantes. A lei também não explicita marcos temporais ou resultados. No entanto, concretiza programa de inclusão de alunos pobres em universidades privadas, na medida em que estabelece condições estruturais (novas, esse talvez seja o ponto distintivo, em termos temporais), para o ingresso de alunos que preenchem as condições do art. 2º da Lei n. 11.096/05 no ensino superior.

(...)

Isso ilustra porque política pública é definida como um programa ou quadro de *ação* governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública

---

<sup>1</sup> Massa-Arzabe, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: Bucci, Maria Paula (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.67.

<sup>2</sup> Bucci, Maria Paula. O conceito de política pública em direito. In: Bucci, Maria Paula (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.11.

ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito.”<sup>3</sup>

Além disso, os objetivos de uma política pública não necessariamente estão expressamente previstos no ato normativo, podendo estar presentes na justificativa de um projeto de lei ou na discussão durante o próprio processo de formação da lei, conforme ensina Patrícia Helena Massa-Arzabe:

“É preciso, entretanto, não perder de vista que as políticas públicas sociais podem não se manifestar tão claramente. Pode ocorrer de se encontrarem os objetivos visados pela política nos *consideranda* de uma lei ou de um ato normativo, ou na mensagem de encaminhamento de um ante-projeto ou em debates parlamentares e mesmo em atas de reuniões interministeriais preparatórias à decisão.”<sup>4</sup>

As ações do governo começam antes mesmo da implementação da política pública e envolvem as seguintes atividades: (i) preparação da decisão política: define-se a questão a ser enfrentada; (ii) *agenda setting*: a questão escolhida adquire status de questão política e entra na agenda política do governo; (iii) formulação: é estabelecido um diagnóstico e as soluções alternativas e, a partir disso, formula-se um programa para organizar as ações voltadas a esse fim; (iv) implementação: aplicação da política pública, envolvendo também o planejamento e mobilização de recursos (humanos e materiais); (v) monitoramento: análise da forma como a política pública está sendo executada e seu impacto na solução da questão política, e a correção de problemas apontados ao longo da implementação; e (vi) avaliação: análise dos efeitos da política pública<sup>5</sup>.

É importante ressaltar, ainda, a classificação entre as políticas públicas de Estado e as políticas públicas de governo.

---

<sup>3</sup> Bucci, Maria Paula. O conceito de política pública em direito. In: Bucci, Maria Paula (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.14

<sup>44</sup> Massa-Arzabe, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: In: Bucci, Maria Paula (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 65.

<sup>5</sup> Rodrigues, Marta Maria Assumpção. Políticas públicas. São Paulo: Publifolha, 2013. p. 47 a 52.

Regra geral, as políticas públicas de Estado são voltadas às funções essenciais do Estado e, portanto, devem ser realizadas apenas por ele, não podendo ser objeto de delegação. Outra característica de tais políticas é a sua continuidade, não podendo ser interrompida com a troca de governo. Por outro lado, as políticas públicas de governo são voltadas à promoção dos direitos humanos, podendo ser interrompidas ou substituídas a cada troca de governo<sup>6</sup>.

No presente estudo, analisaremos somente as políticas públicas de Estado por conta de seu caráter contínuo, maior solidez e impacto social.

## II. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À FAMÍLIA

Devido ao seu papel central para a sociedade e funcionamento do Estado, a família sempre teve papel central na definição de políticas públicas.

“São várias as dimensões das relações entre a família e as políticas públicas. (...) A primeira dimensão diz respeito ao fato de que o exercício vital das famílias é semelhante às funções das políticas sociais: ambas visam dar conta da reprodução e da proteção social dos grupos que estão sob sua tutela. Se nas comunidades tradicionais, a família se ocupava quase exclusivamente dessas funções, nas comunidades contemporâneas elas são compartilhadas com o Estado pela via das políticas públicas.”<sup>7</sup>

A própria Constituição Federal reconhece a importância da família para a sociedade e lhe confere proteção especial.

“Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção

---

<sup>6</sup> Aith, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumento de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: Bucci, Maria Paula (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p.237-238.

<sup>7</sup> Brant de Carvalho, Maria do Carmo. Famílias e políticas públicas. In: Acosta, Ana Rojas e Faller Vitale, Maria Amalia (Org.). Família: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2008.

do Estado. (...)”

## II.1. POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Constituição Federal, em seu artigo 203, prevê que um dos objetivos da assistência social é a proteção da família:

“Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

Em 1993, foi promulgada a Lei nº 8.742/1993, mais conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, que regulamentou a promoção da assistência social. A LOAS prevê a implementação de programas de assistência social, como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A PNAS tem como objetivo a implementação de serviços e programas de proteção social básica, centrando os seus serviços principalmente nos grupos familiares que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco. Importante destacar que a PNAS considera como “família” o grupo de pessoas formado por laços consanguíneos, afetivos ou de solidariedade e a reconhece como importante instituição na proteção social dos indivíduos<sup>8</sup>. Tais conceitos também são adotadas pelas

---

<sup>8</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. PNAS – Política Nacional de Assistência Social. Disponível em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional>. Acesso em: 09.05.2015.

políticas públicas de assistência social descritas a seguir.

## II.2. SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA (PAIF) E SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS (PAEFI)

Dentre as políticas públicas voltadas para a família previstas na LOAS, citamos o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), para proteção à família em situações de vulnerabilidade social, e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), para proteção das famílias em situações de ameaça e violação de direitos:

“Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)”

O PAIF destina-se a atender famílias em situação de vulnerabilidade social, por conta da pobreza e do precário acesso aos serviços públicos. Na maioria dos casos, são atendidas

famílias beneficiárias de programas de transferência de renda ou de outros benefícios assistenciais.

As principais ações do PAIF, implementadas pelos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, são a acolhida (contato inicial com a família ou indivíduo para que ele possa informar as suas necessidades e ser informado das ações sociais sendo desenvolvidas), as oficinas com famílias (reuniões realizadas com grupos de famílias para discussão e reflexão de temas do interesse das famílias, suas vulnerabilidades, riscos, acesso a direitos e etc), as ações comunitárias (voltadas para a comunicação, mobilização social e fortalecimento de vínculo entre as famílias que compõem a comunidade), as ações particularizadas (atendimento particular à família ou indivíduo em casos extraordinários, como situações de violação de direitos) e o encaminhamento (orientação ou direcionamento de família ou indivíduo para outros serviços ou benefícios socioassistenciais)<sup>9</sup>.

Outro programa social previsto na LOAS, o PAEFI, é voltado para o apoio, orientação, proteção e acompanhamento das famílias ou indivíduos vítimas de ameaça, violência (considerada esta como qualquer violência física, psicológica, negligência, abuso e/ou exploração sexual), que estão afastadas do convívio familiar, em situação de mendicância, abandonadas e etc.

As pessoas que se encontram nas condições descritas acima podem ter acesso ao PAEFI por meio do encaminhamento dos serviços de proteção e vigilância social, dos serviços de políticas públicas setoriais, do Sistema de Segurança Pública, projetos de organizações não governamentais e comunitárias e também podem ir diretamente a um dos Centro de Referência

---

<sup>9</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Orientações técnicas sobre o PAIF – vol. 2. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/Orientacoes%20Técnicas%20sobre%20o%20PAIF%20-%20Trabalho%20Social%20com%20Famílias.pdf/view>. Acesso em: 09.05.2015.



Especializado de Assistência Social (CREAS)<sup>10</sup>.

As ações do PAEFI são implementadas pelo CREAS e correspondem às seguintes atividades: acolhida e avaliação inicial (assim como é feito no PAIF); atendimento psicossocial (individual, familiar e em grupo); construção do Plano de Atendimento; orientação jurídico-social; ações de mobilização e enfrentamento; acompanhamento; visita domiciliar, dentre outros.<sup>11</sup>

De acordo com os dados do Censo do Sistema Único da Assistência Social - Censo SUAS, divulgados em 2012, já foram implantadas 7.725 unidades dos CRAS em 5.323 municípios, o que representa a abrangência de 95,5% dos municípios do país. Além disso, observou-se maior articulação entre o CRAS e outros órgãos, como o conselho tutelar, os órgãos de serviços de saúde, educação e coordenação com o Programa Bolsa Família.

Já os CREAS estão em menor número, perfazendo 2.167 unidades no país, podendo ser encontrados apenas em mais de um terço dos municípios brasileiros, sendo que a maioria dos CREAS estão na área urbana. O Censo SUAS apontou que as unidades na área rural apresentaram crescimento tímido em 2012, de 0,4%.

### III. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS A CRIANÇAS E ADOLESCENTES

---

<sup>10</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/servicos-de-media-complexidade/servico-de-protecao-e-atendimento-especializado-a-familias-e-individuos-2013-paefi>. Acesso em: 09.05.2015.

<sup>11</sup> Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos. <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaoespecial/mediacomplexidade/perguntas-e-respostas/arquivos/servico-de-protecao-e-atendiemnto-especializadoa-familais-e-individuos-paefi.pdf>. Acesso em: 09.05.2015.

### III.1. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Com relação aos direitos das crianças, a Constituição Federal de 1988 fez o que nenhuma de suas antecessoras o fez, as reconheceu como sujeitos de direito. O artigo 227 do texto constitucional reconheceu a importância de garantir os direitos das crianças e adolescentes e de protegê-los, cabendo a todos tais deveres:

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010)”

Ao analisar o discurso feito pelo Deputado Nelson Aguiar defendendo o reconhecimento do direito da criança pelo Estado, se manifesta Antônio Chaves:

“Considerava espantoso o Deputado Nelson Aguiar, em discurso publicado no Diário do Congresso Nacional de 05.09.1987, págs 523-525, lembrar que já tivemos sete Constituições e que em nenhuma delas o legislador constituinte preocupou-se em estabelecer os princípios do direito da criança no texto das mesmas, como já fizeram todas as nações do mundo. O Brasil nisso negligenciou, mesmo após o advento da Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 20.11.1959, de que também é signatário.

Diagnostica a causa do mal no vício histórico que trazemos e que tem acarretado consequências graves à vida da Nação: o direito da criança está incorporado ao Direito de Família de tal forma que só possa ser exercido através do pai e da mãe, o que significa dizer que a criança sem família neste País não

tinha direito.”<sup>12</sup>

A proteção à criança ganhou maior destaque com a Declaração Universal dos Direitos da Criança, aprovada em 1959 pela Organização das Nações Unidas. Esse foi o primeiro documento da ONU a reconhecer os direitos da criança e os consequentes deveres dos adultos em garanti-los.

Trinta anos depois, a Assembleia Geral das Nações Unidas promulgou a Convenção sobre os Direitos da Criança, considerada como lei internacional. A Convenção sobre os Direitos da Criança foi ratificada pela grande maioria dos países, sendo o tratado de direitos humanos mais aceito na história.

O Brasil adotou integralmente a Convenção sobre os Direitos da Criança por meio do Decreto nº 99.710/1990, que afirma em seu primeiro artigo que a referida Convenção será executada de forma integral.

No mesmo ano, foi aprovado o Estatuto da Criança e Adolescente, por meio da Lei nº 8.069/1990. A referida Lei também revogou o Código de Menores, texto produzido durante o regime militar que tratava, sobretudo, do menor em situação irregular. O ECA reconhece uma vasta gama de direitos das crianças e adolescente e, com o intuito de assegurar a proteção de tais direitos, prevê a implementação de políticas públicas que assegurem o crescimento sadio da criança e adolescente. Com relação ao texto do ECA, afirma Caio Mário da Silva Pereira:

“A Lei nº 8.069/90, aliada aos novos princípios internacionais, incorporados ao nosso Sistema Jurídico, desenvolve uma nova filosofia, onde predomina a prevenção, assistência e acesso a direitos básicos. A sua completa implantação promete para o presente século o entrosamento definitivo desta parcela da população à vida social e a perspectiva de que a grande problemática do nosso tempo encontrará solução compatí-

---

<sup>12</sup> Chaves, Antônio. Comentários ao estatuto da criança e do adolescente. 2 ed. São Paulo: LTr, 1997. P.41-42.

vel com a realização da justiça social.”<sup>13</sup>

### III.2. PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL – PRVL

Dentre todos os problemas envolvendo as crianças e adolescente, decidimos ressaltar a questão da violência.

A respeito da violência à criança e adolescente, o ECA estabelece:

“Art. 5º Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão, punido na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.”

No entanto, apesar do ECA já estar em vigor há 25 anos, os direitos acima descritos continuam sendo violados diariamente e grande parte dos jovens não estão inseridos em um ambiente familiar sadio, sendo vítimas de abusos e violência constantemente.

Para combater a violência sobre os jovens, em 2007, a Secretaria de Direitos Humanos, o UNICEF, o Observatório das Favelas e o Laboratório de Análise da Violência da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – LAV-UERJ criaram o Programa de Redução da Violência Letal – PRVL, que visa diminuir o número de homicídios de jovens e adolescentes.

“O PRVL se articula em torno de três eixos: mobilização e articulação política; produção de indicadores; e levantamento, análise e difusão de metodologias ligadas à prevenção da violência letal entre jovens e adolescentes no país.”<sup>14</sup>

Uma das ações do PRVL foi o de criar o Índice de Ho-

---

<sup>13</sup> Pereira, Caio Mário da Silva. *Direito civil: alguns aspectos de sua evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. P. 218.

<sup>14</sup> Borges de Melo, Dorian Luis e Cano, Ignácio (Org.). *Homicídios na adolescência no Brasil – iHA 2012*. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2014. p. 13.

micídios na Adolescência – IHA que estabelece a mortalidade por homicídio na adolescência, que são os jovens na faixa de 12 a 18 anos. O IHA é publicado anualmente, medido em nível nacional, estadual e municipal (para os municípios que possuem mais de 100 mil habitantes) e seus resultados são usados para a construção de novas políticas públicas.

A partir dos dados do IHA, observou-se a necessidade de elaborar um documento que fornecesse diretrizes para a elaboração de políticas públicas municipais de combate à violência, dessa forma, outra iniciativa do PRVL foi a elaboração do Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens. Publicado em 2011, o Guia ainda aponta que as políticas públicas nessa área são descontínuas, o que as torna ineficazes, e ressalta que há a *“necessidade de que as ações sejam políticas de estado, e não políticas de governo, com foco na avaliação dos processos, publicidade de resultados e efetividade de ações para que haja queda real e constante nos índices de homicídio na infância e adolescência”*<sup>15</sup>.

De acordo com o último IHA, do ano de 2012, foram obtidos os seguintes dados: (a) a agressão é a principal causa de morte dos adolescentes, sendo responsável pela morte de 36,5% dos adolescentes, enquanto que tal percentual é de 4,8% para os adultos; (b) a região Nordeste é a mais violenta do país, aproximadamente 5,97 adolescentes em cada 1.000 foram vítimas de homicídio (calcula-se que entre 2013 a 2019, 16.180 adolescentes irão morrer antes dos 19 anos) e a região considerada menos violenta é a Sudeste, onde o índice cai para 2,25 adolescentes; (c) a violência é maior em adolescentes do sexo masculino, de forma que o risco dele ser vítima de homicídio é 11,92 vezes maior do que as adolescentes do sexo feminino; (d) com relação à cor ou raça das vítimas, estima-se que os adolescentes negros tem 2,96 maior risco de serem assassina-

---

<sup>15</sup> Oliveira, Cecilia. Redução de homicídios. Disponível em: <http://prvl.org.br/noticias/reducao-de-homicidios/>. Acesso em: 16.05.2015.

dos do que os adolescentes brancos<sup>16</sup>; (e) com relação à faixa etária das vítimas, verificou-se que os jovens de 19 a 24 anos foram as principais vítimas de homicídios; (f) o principal instrumento utilizado nos homicídios foi a arma de fogo e o risco de um adolescente ser assassinado por arma de fogo é 4,67 maior do que por outros instrumentos; e (g) verificou-se que o número de homicídio dos adolescentes foi o maior dos últimos 8 anos.<sup>17</sup>

O primeiro dado, que compara a porcentagem de adultos e de adolescentes que morrem por agressão, torna visível a vulnerabilidade dos adolescentes às agressões. Além disso, a partir dos dados citados acima, pode-se traçar um perfil das principais vítimas de violência: adolescentes do sexo masculino, negros e vítimas de arma de fogo. Definido o perfil das vítimas de violência, é possível elaborar, planejar e adequar as políticas públicas de forma que elas consigam ter maior impacto na sociedade. Outra conclusão que se pode ter do estudo é no sentido de que as companhias de controle de armas devem ser retomadas e reforçadas nos municípios em que os níveis de violência são maiores.

Por fim, é importante ressaltar que o IHA de 2005 estimou que, para o período de 2006 a 2012, cerca de 35.000 adolescentes seriam vítimas de homicídio. O IHA de 2012 apontou que, no mesmo período, mais de 33.000 adolescentes foram mortos. O que mostra que o número de 2012 foi apenas 5% menor do que o estimado para o período, demonstrando que as políticas públicas já existentes de combate à violência têm sido extremamente ineficientes e que novas medidas precisam ser adotadas urgentemente.

---

<sup>16</sup> No entanto, o estudo ressalva que tal dado deve ser analisado com cautela, pois os dados referentes a cor ou raça utilizados no estudo advêm da certidão de óbito que é preenchida por funcionário público, enquanto que as informações do Censo Demográfico do IBGE são definidas por meio de autodeclaração do entrevistado.

<sup>17</sup> Borges de Melo, Dorian Luis e Cano, Ignácio (Org.). Homicídios na adolescência no Brasil – iHA 2012. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2014.

## IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS ÀS MULHERES

### IV.1. PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES - PNPM

A cada ano que passa as mulheres têm conquistado maior espaço na sociedade e no mercado de trabalho e lutado pela igualdade de direitos do homem e da mulher.

Em 2003, com o objetivo de fortalecer as políticas públicas voltadas para as mulheres e fomentar novas iniciativas, foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres que visa promover a igualdade entre sexos e combater toda forma de discriminação e preconceitos voltado para a mulher.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres atua em três frentes de trabalho: a) Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; (b) Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e (c) Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade<sup>18</sup>.

Por meio das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, promovida Secretaria de Política para as Mulheres, é elaborado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), que estabelece os princípios e os rumos das políticas públicas. No PNPM 2013-2015, foram elencados os seguintes princípios orientadores:

- “(a) autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida;
- (b) busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos;
- (c) respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação;
- (d) caráter laico do Estado;
- (e) universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado;
- (f) participação ativa das mulheres em todas as fases das

---

<sup>18</sup> Brasil. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria>. Acesso em: 09.05.2015.

políticas públicas; e (g) transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas.”<sup>19</sup>

Aplica-se o princípio da transversalidade principalmente na implementação do PNPM, o que deve ser feito do ponto de vista horizontal, envolvendo os ministérios, quanto do ponto de vista vertical, envolvendo as esferas federais, estaduais, distritais e municipais.

O PNPM está dividido em 10 principais metas:

- (1) Igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica;
- (2) Educação para igualdade e cidadania;
- (3) Saúde integral das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos;
- (4) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;
- (5) Fortalecimento e participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
- (6) Desenvolvimento sustentável com igualdade econômica e social;
- (7) Direito à terra com igualdade para as mulheres do campo e da floresta;
- (8) Cultura, esporte, comunicação e mídia;
- (9) Enfretamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e
- (10) Igualdade para as mulheres jovens, idosas e mulheres com deficiência.

No que diz respeito a meta nº 4, de acordo com dados da Organização Mundial de Saúde (de 2006 a 2010), o Brasil é o 7º país com maior número de homicídios femininos. Por isso, a seguir, escolhemos tratar das políticas públicas voltadas à proteção da mulher.

As principais políticas públicas de proteção à mulher são:

---

<sup>19</sup> Brasil. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>. Acesso em: 09.05.2015.



- a) o Programa “Mulher, Viver sem Violência” – instituído por meio do Decreto nº 8.086/2013, o programa visa ampliar os serviços públicos direcionados para as mulheres vítimas de violência, tais como a implementação da Casa Brasileira (onde se encontram os serviços especializados voltados para as mulheres) e a ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (canal voltado, principalmente, para receber denúncia de violência);
- b) o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres – se trata de um acordo entre os governos federal, estadual e municipal para implementação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (elaborado a partir da meta nº 4 da PNPM, define os princípios e diretrizes das ações de combate à violência contra as mulheres); e
- c) a Lei nº 11.340/2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha. Referida lei proíbe e previne a violência doméstica e familiar contra a mulher, (entendendo-se por violência, a violência física, sexual, psicológica, moral ou patrimonial), além de estabelecer formas de assistência e proteção à mulher que sofreu violência.

#### IV.2. LEI MARIA DA PENHA

Das 3 políticas públicas citadas acima, a Lei Maria da Penha é a mais conhecida. Ela incluiu no Código Penal a violência doméstica como hipótese de aumento de pena, previu a implementação de Delegacias de Atendimento à Mulher e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, proteção por parte da autoridade policial à mulher que denunciar a violência que sofreu, celeridade no processo e na conces-

são de medidas protetivas de urgência e etc.

Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ apresentou levantamento sobre a atuação do Poder Judiciários na aplicação da Lei Maria da Penha<sup>20</sup>. De acordo com os dados apresentados, 66 Varas ou Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram criados até o primeiro semestre de 2012. No entanto, não havia uma distribuição homogênea das varas ou juizados pelos estados, pois, enquanto o Distrito Federal possuía 10 varas ou juizados, cada estado da região Sul possuía apenas 1 vara ou juizado. Com relação aos processos que tramitam nessas varas ou juizados contabiliza-se que, entre 2006 e 2011, totalizaram 677.087. Além disso, no mesmo período, foram realizadas 304.696 audiências, efetuadas 26.416 prisões em flagrante e 4.146 prisões preventivas<sup>21</sup>.

Apesar da maior proteção conferida pela lei e de terem sido criados órgãos especializados na proteção da mulher, como as Delegacias de Defesa da Mulher e a Central de Atendimento à Mulher, estudo feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea revelou que, até o ano de 2011, a taxa de mortalidade de mulheres não diminuiu após a publicação da Lei Maria da Penha: de 2001 a 2006, a taxa de mortalidade era de 5,28, e de 2007 a 2011 (após a vigência da lei), taxa era de 5,22<sup>22</sup>.

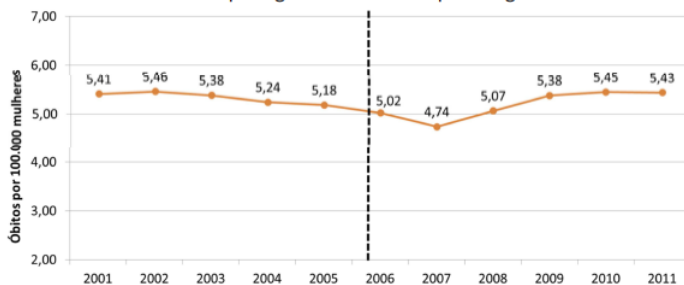
---

<sup>20</sup> Conselho Nacional de Justiça. O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha. Disponível em: [http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/04/CNJ\\_pesquisa\\_atuacaoPJnaaplicacaoLMP2013.pdf](http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/04/CNJ_pesquisa_atuacaoPJnaaplicacaoLMP2013.pdf). Acesso em: 10.05.2015.

<sup>21</sup> Brasil. Secretaria de Políticas para as mulheres. Alguns números sobre a violência contra as mulheres no Brasil. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-a-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil/>. Acesso em: 10.05.2015.

<sup>22</sup> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925\\_sum\\_estudo\\_feminicidio\\_leilagarcia.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_feminicidio_leilagarcia.pdf). Acesso em: 10.05.2015.

Mortalidade de mulheres por agressões antes e após a vigência da Lei Maria da Penha.



De acordo com o Mapa da Violência 2012, elaborado por Julio Jacobo Waiselfisz, entre 1980 e 2010, 92 mil mulheres foram assassinadas, sendo que quase metade desse número foi somente nos últimos 10 anos e não houve expressiva queda dos índices de homicídios após a vigência da Lei Maria da Penha. A maior taxa de violência se concentra nas mulheres possuem de 15 a 29 anos e, na grande maioria dos casos, a violência é feita pelo próprio companheiro/cônjuge ou familiar e ocorre dentro de sua casa<sup>23</sup>.

Os dados apresentados nos parágrafos acima mostram que apesar da aprovação da Lei Maria da Penha ter sido um marco na luta contra a violência da mulher, ela, na prática, não foi capaz de diminuir a taxa de mortalidade e violência das mulheres. Isso porque, a sua aprovação não foi seguida de medidas concretas que aplicassem os seus preceitos.

#### IV.3. LEI DO FEMINICÍDIO

Em razão das altas taxas de violência contra as mulheres, no dia internacional da mulher, foi sancionada a Lei nº 13.104/2015, mais conhecida como Lei do Feminicídio, inclu-

<sup>23</sup>Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da violência 2012 – atualização: homicídio de mulheres no Brasil. [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_atual\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf). Acesso em: 10.05.2015.

indo no Código Penal o homicídio cometido contra a mulher em razão da condição de ser mulher e o incluindo no rol de crimes hediondos. Os crimes hediondos são os crimes de natureza mais severa, que causam maior repugnância, sendo assim, são insuscetíveis de graça ou anistia e são inafiançáveis.

As alterações promovidas pela Lei do Feminicídio foram:

- *Código Penal*

“Art. 121. Matar alguém:

Pena - reclusão, de seis a vinte anos.

§ 2º Se o homicídio é cometido:

(...)

*Feminicídio*

VI - contra a mulher por razões da condição de sexo feminino:

Pena - reclusão, de doze a trinta anos.

§ 2º-A Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve:

I - violência doméstica e familiar;

II - menosprezo ou discriminação à condição de mulher.

*Aumento de pena*

.....

§ 7º A pena do feminicídio é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado:

I - durante a gestação ou nos 3 (três) meses posteriores ao parto;

II - contra pessoa menor de 14 (catorze) anos, maior de 60 (sessenta) anos ou com deficiência;

III - na presença de descendente ou de ascendente da vítima.” (NR)”

- *Lei nº 8.072/1990* (dispõe sobre os crimes hediondos)

“Art. 1º São considerados hediondos os seguintes crimes, todos tipificados no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, consumados ou tentados:

I - homicídio (art. 121), quando praticado em atividade típica de grupo de extermínio, ainda que cometido por um só agente, e homicídio qualificado (art. 121, § 2o, I, II, III, IV, V e VI); (Redação dada pela Lei nº 13.104, de 2015)”

Devido à constante violência que a mulher ainda sofre,

principalmente dentro de sua própria casa, a Lei do Feminicídio surgiu como mais um importante instrumento para a proteção da mulher. O feminicídio, ao contrário do homicídio, não é apenas um evento isolado, mas sim o resultado de um longo período de violência contra a mulher, seja essa violência moral, patrimonial, sexual ou física.

Entendo que apesar de já estar em vigência a Lei Maria da Penha, havia a necessidade de aprovação da Lei do Feminicídio, tipificando esse tipo de violência e ainda estabelecendo hipóteses de aumento da pena.

Também considero correta a sua inclusão no rol de crimes hediondos, devido a todo histórico de violência contra a mulher, de submissão que algumas famílias ainda procuram impor sobre ela, da constante insegurança em que ela vive por sofrer a violência dentro da sua própria casa e dos próprios cônjuges/companheiros. Além disso, conforme falado acima, é importante ressaltar que antes de ser assassinada a mulher já vinha passando por um longo período em que era agredida dentro de casa.

Porém, assim como ocorreu com a Lei Maria da Penha, entendo que as taxas de assassinato contra a mulher não irão diminuir simplesmente em razão da promulgação desta lei. Isso porque, a Lei do Feminicídio é apenas uma das vertentes que formam a política pública de proteção à mulher, desse modo, para que a violência contra a mulher efetivamente diminua deve-se garantir a aplicação da lei junto com o fortalecimento da ação dos órgãos de proteção à mulher.

“Portanto, a grande luta da atualidade para as mulheres não gira em torno da conquista literal de direitos e sim em torno de mecanismos que garantam a sua aplicabilidade no cotidiano.”<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Lopes, Zaira de Andrade. Políticas públicas de enfrentamento à violência: estudos de gênero e bases para a ação. In: Curado, Jacy e Auad, Daniela (Org.). Gênero e políticas públicas: a construção de uma experiência de formação. Campo Grande: UCDB, 2008. p. 55.

Assim como está previsto no PNPM, que tem como Plano de Ação o combate à violência contra a mulher, as ações devem estar mais focadas na criação e fortalecimento de delegacias especializadas no atendimento à mulher, de Centros Especializados da Mulher em situação de violência, das Defensorias Públicas Especializada no atendimento às mulheres, dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, ou seja, se deve buscar fortalecer as entidades voltadas para a efetiva implementação das políticas públicas.

## V. POLÍTICAS VOLTADAS PARA O DIREITO DE FAMÍLIA

Há necessidade de inclusão das “novas famílias” no contexto social e de seu reconhecimento pelo Estado para que seja possível a inclusão desses grupos familiares nas estatísticas nacionais e nas políticas públicas voltadas para a família.

Os projetos de leis apresentados a seguir, a rigor, não podem ser chamados de políticas públicas, mas eles fazem parte de diferentes políticas públicas, no sentido de que correspondem a uma das vertentes das políticas que está voltada para a promoção da solução de questões que ainda são contraditórias no direito de família.

### V.1. ESTATUTOS DA(S) FAMÍLIA(S)

Atualmente, tramitam no Congresso Nacional 3 projetos de lei, sendo que 2 estabelecem o Estatuto das Famílias e o terceiro, o Estatuto da Família.

O projeto de lei mais antigo, Projeto de Lei nº 2.285/2007 (apensado ao Projeto de Lei nº 674/2007, que trata da união estável), foi apresentado pelo Deputado Sérgio Barradas Carneiro em 25.10.2007 e dispõe sobre o Estatuto das Fa-

mílias. O referido Projeto de Lei foi aprovado, com algumas alterações, em 26.08.2009 pela Comissão de Seguridade Social e Família.

No entanto, o texto do Projeto de Lei nº 2.285/2007 já está desatualizado, pois possui previsões normativas referentes à separação judicial e extrajudicial, que foram revogadas tacitamente pela Emenda Constitucional nº 66/2010 (que alterou o parágrafo 6º do artigo 226 da Constituição Federal).

Dessa forma, o mencionado Projeto de Lei não será analisado no presente estudo, sendo analisados somente o Projeto de Lei do Senado nº 470/2013 e o Projeto de Lei nº 6.583/2013.

#### V.1.1. ESTATUTO DAS FAMÍLIAS – PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 470/2013

O Estatuto das Famílias foi um projeto de iniciativa do Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM e, em novembro de 2013, o Projeto de Lei do Senado nº 470/2013 foi apresentado pela senadora Lídice da Mata.

O objetivo do Estatuto das Famílias é atualizar as regras concernentes ao direito de família, inclusive, adequando-as à Constituição Federal de 1988. Isso porque, o Livro do Direito de Família foi elaborado no final dos anos 60, portanto, o modelo de família patriarcal predominante na época, não é mais condizente como os grupos familiares hoje existentes.

#### TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI

O Estatuto das Famílias já foi analisado pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), sendo que, em julho de 2014, o relator senador João Caperibe elaborou parecer no sentido de aprovação do Projeto de Lei nº 470/2013.

No mês seguinte, a CDH recebeu manifestação por parte da União dos Juristas Católicos de São Paulo - UJUCASP e Associação de Direito de Família – ADFAS para que o Projeto de Lei nº 470/2013 fosse rejeitado, sob a alegação de que seria inconstitucional a substituição de todo o livro do Direito de Família do Código Civil.

Atualmente, o Projeto de Lei nº 470/2013 continua sendo analisado pela mesma Comissão. Terminada a análise, o Projeto deve ser encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Se aprovado, com ou sem modificações, pela CCJ, o Projeto de Lei será encaminhado para votação no Senado Federal e, após, para a Câmara dos Deputados.

## PRINCIPAIS MUDANÇAS FORMAIS PROPOSTAS PELO ESTATUTO DAS FAMÍLIAS

O Estatuto das Famílias visa unificar todas as regras existentes sobre direito de família presente nas leis esparsas e se tornar um corpo de regras autônomas. Desse modo, pretende retirar toda a matéria concernente ao direito de família do Código Civil, abrangendo o disposto em diversas leis esparsas que tratam sobre o assunto.

Outra característica importante do Projeto de Lei nº 470/2013 é a divisão do Estatuto das Famílias em duas partes, a primeira concentrando as regras de direito civil a segunda as regras de direito processual. Isso foi feito com o objetivo de evitar a desconexão entre as regras materiais e processuais, prevendo ainda a simplificação de procedimentos e estabelecimento de regras especiais a serem aplicadas para a família.

A justificativa para separar o Estatuto das Família do Código Civil é no sentido de que o direito de família é o ramo que está mais sujeito a alterações, sendo que as relações familiares possuem peculiaridades que exigem um tratamento autônomo do Código Civil, de modo que não podem ser aplicadas a



essas normas as mesmas regras referentes a questões patrimoniais. Ademais, um corpo autônomo permitiria a reunião das regras processuais com as materiais, possibilitando a adequação dos procedimentos de modo a assegurar uma Justiça mais rápida e eficaz.

A ideia de separar o direito de família do Código Civil já vinha sendo discutida na doutrina. Águida Arruda Barbosa, em sua tese de doutorado, também defende a necessidade de um texto autônomo para o direito de família, sob a seguinte justificativa:

“Em decorrência, o Direito de Família deve ser reconhecido como um ramo autônomo do Direito Privado, necessitando de um Código de Família brasileiro capaz de acolher este conhecimento, espelhando a cultura brasileira, com seus matizes, sob influência de seu clima, das religiões que se comunicam e convivem, com seus valores e sua criatividade.

Ademais, com a revolução do Direito de Família, ocorrida durante a segunda metade do século XX, mas que avança a passos largos nesta primeira década do século XXI, esse ramo do Direito sofre profundas mudanças paradigmáticas, cujas leis não as acompanham, e urge a necessidade de um Código de Família aberto, capaz de absorvê-las.”<sup>25</sup>

Apesar de concordar com diversas mudanças propostas pelo Projeto de Lei, discordo da proposta de torná-lo um corpo autônomo. Entendo que o direito de família deve continuar dentro do Código Civil, sem prejuízo do livro inteiro de direito de família ser revisto.

Uma vez que a parte geral do Código Civil deve ser aplicado a tais regras, a sua permanência dentro do Código Civil facilita a interpretação e aplicação de forma sistemática das normas de direito de família. Além disso, os códigos trazem maior segurança e estabilidade ao sistema jurídico. De forma que a maior imutabilidade dos códigos, quando comparado com leis esparsas, representa uma forma de proteção a

---

<sup>25</sup> Barbosa, Águida Arruda. Construção dos fundamentos teóricos e práticos do Código de Família brasileiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007. p.22.

esses sistemas que não podem estar sujeitos a mudanças provocadas por episódios pontuais e pelo clamor público. Nesse sentido, veja-se lição de Sílvio de Salvo Venosa:

“Os Códigos evitam que o ordenamento contenha uma série muito grande de leis, proveniente de momentos históricos e políticos diversos, trazendo com isso estabilidade ao sistema. O Código, tanto de direito material, como o civil e penal, como de direito adjetivo, como os Códigos de processo, faz com que exista um tronco principal de raciocínio em cada área jurídica, em que as soluções encontram-se ou, pelo menos, partem dos raciocínios para aplicação e interpretação da lei. Um Código proporciona homogeneidade substancial e formal ao pensamento jurídico e à prática judiciária.”<sup>26</sup>

As mudanças concernentes ao direito de família devem ser devidamente discutidas e sopesadas, ainda mais por se tratar de uma área que, conforme apontado na própria Justificativa do Projeto de Lei nº 470/2013, está tão sujeita a mudanças e sofre tantas pressões por parte da sociedade, por isso, defendo a sua permanência no Código Civil.

## PRINCIPAIS MUDANÇAS MATERIAIS PROPOSTAS PELO ESTATUTO DAS FAMÍLIAS

Dentre as principais mudanças a serem promovidas pelo Estatuto das Famílias no texto do Livro IV do Código Civil, destacamos as seguintes:

- a) Com o intuito de afastar o argumento no sentido de que o casamento é o instituto central do direito de família, o Estatuto da Famílias altera a ordem das matérias, de forma que suas primeiras disposições versam sobre os princípios gerais aplicáveis a todas as entidades familiares e a seus integrantes;
- b) Reconhece-se que o parentesco pode ser formado pela consanguinidade, socioafetividade e afinidade;

---

<sup>26</sup> Venosa. Sílvio de Salvo. Introdução ao estudo do direito: primeiras linhas. São Paulo: Atlas, 2004. P.220

- c) Inclusão de “tipos” de família já reconhecidos pela doutrina, como a família monoparental, pluriparental e as família recompostas;
- d) Reconhecimento do casamento e união estável homossexual;
- e) Exclusão do Regime de Participação Final nos Aquestos, que não já não havia sido recepcionado socialmente;
- f) Exclusão da separação judicial e inclusão de dispositivos sobre separação de fato;
- g) Exclusão da avaliação de culpa no rompimento da relação como fator que delimita a obrigação alimentar;
- h) Simplificação das exigências para celebração do casamento civil e religioso e seu registro, e para escolha do regime de bens;
- i) Exclusão do regime de separação obrigatória de bens.

A partir das mudanças propostas pelo Estatuto das Famílias, entendemos que o Projeto de Lei nº 470/2013 pode ser visto como uma das ações que compõem a política pública de inclusão de outras modalidades de família. Isso porque, estão abarcadas no texto do Estatuto, as famílias monoparental, pluriparental e recompostas, bem como o casamento e união homossexual, já reconhecido pelos tribunais superiores<sup>27</sup>.

Estas, enquanto já são reconhecidas socialmente, ainda não foram abarcadas pelo ordenamento jurídico. É de extrema importância o reconhecimento desses grupos familiares para que se assegure seus direitos e deveres e, acima disso, se reconheçam as obrigações do Estado perante esses grupos. Inclusive, incluindo-os na elaboração das políticas públicas voltadas para as famílias e elaborando políticas públicas específicas para elas.

---

<sup>27</sup> O STJ, por meio do REsp 1183378/RS, admitiu o casamento por pessoas de mesmo sexo; o STF, por meio da ADPF 132/RJ e da ADI 4.2771, admitiu a união estável entre pessoas do mesmo sexo; e Resolução nº 175 do CNJ, de 14.05.2013, determinou a todos os registros civis que habilitassem os casais de mesmo sexo para o casamento civil.

## V.1.2. ESTATUTO DA FAMÍLIA – PROJETO DE LEI Nº 6.583/2013

Também tramita outro projeto de lei que trata sobre o Estatuto da Família, no singular. O Projeto de Lei nº 6.583/2013, apresentado em 16.10.2013, pelo Deputado Anderson Ferreira (PR/PE)<sup>28</sup>.

Este texto, de caráter extremamente conservador e defendido pela bancada evangélica, define como entidade familiar apenas a união entre pessoas de sexos diferentes, visando deixar claro que as uniões e casamentos homossexuais não são considerados como família, mas são “relações de mero afeto”.

Os defensores desse texto defendem que somente um homem e uma mulher podem gerar novos cidadãos, sendo este o papel relevante da família para a sociedade e a justificativa de lhe ser conferida especial proteção do Estado.

Conforme entendimento de José Fernando Simão<sup>29</sup>, caso tal texto venha a ser aprovado e se torne lei, ele será declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal por ferir a Constituição Federal que em nenhum momento procurou limitar as formas de constituição de família.

## CONCLUSÃO

---

<sup>28</sup> Trecho do Projeto de Lei: “Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Família e dispõe sobre os direitos da família, e as diretrizes das políticas públicas voltadas para valorização e apoio à entidade familiar.

Art. 2º Para os fins desta Lei, define-se entidade familiar como o núcleo social formado a partir da *união entre um homem e uma mulher*, por meio de casamento ou união estável, ou ainda por comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes.”

<sup>29</sup> Simão, José Fernando. Se Estatuto da Família for aprovado, STF o declarará inconstitucional. Disponível em: <http://www.professorsimao.com.br/artigos/artigo.aspx?ti=Se%20Estatuto%20da%20Fam%C3%ADlia%20for%20aprovado,%20STF%20o%20declarar%C3%A1%20inconstitucional&id=320>. Acesso em 10.05.2015.

Após a análise das políticas públicas direcionadas para a proteção da família, das crianças e das mulheres concluímos que, apesar de já existir número relevante de projetos que implementam as políticas traçadas, elas, na prática, ainda são muito ineficientes e não se tornaram, para as sociedades reais instrumentos que espelham o acolhimento e proteção das vítimas e combate à violência.

Entendo que tal ineficiência se deve, dentre outros fatores, à inconstância de tais políticas públicas, seja pelo fato de serem interrompidas a cada mudança de governo, seja pela alteração de suas diretrizes, funcionamento e responsáveis que ocorre com a eleição de novos governantes. As alterações ocorridas acabam por prejudicar o processo de confiança que as vítimas de violência e a comunidade vinham construindo com a entidade e com determinados funcionários, prejudicando todo o trabalho que já foi realizado até aquele momento.

Além disso, a falta de recursos financeiros, de funcionários qualificados e de controle por parte do governo sobre as atividades desenvolvidas pelas entidades também dificultam a inserção dos programas nas comunidades e o seu alcance às vítimas que necessitam de proteção.

Para terminar o trabalho entendo pertinente replicar a resposta, lembrada por Antônio Chaves, que Liborni Siqueira deu a respeito de perguntas que lhe foram feitas sobre o ECA: *“o que a criança e o adolescente esperam de nossas ações? De que recursos dispomos para efetivamente atender aos programas traçados?”*

“Ressalta dois juízos: o de valor (o que deve ser, o ideal, o sonho), o da realidade (o que é, palpável, concreto e objetivo). Não basta a elaboração de políticas para atendimento de determinados fins, sendo necessário aclarar os modos para realizá-los. As estratégias dependem de um elemento indispensável que se chama recurso. Quando este não existe, a política traçada e enunciada é enganosa, eleitoreira e demagógica. Vamos além, é perigosa, pois oferecemos aquilo que não po-

demos concretizar”<sup>30</sup>



## BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Ana Rojas e Faller Vitale, Maria Amalia (Org.). Família: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2008.
- Appio, Eduardo. Controle judicial das políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2009.
- Barbosa, Águida Arruda. Construção dos fundamentos teóricos e práticos do Código de Família brasileiro. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.
- Borges de Melo, Dorian Luis e Cano, Ignácio (Org). Homicídios na adolescência no Brasil – iHA 2012. Rio de Janeiro: Observatório das Favelas, 2014.
- Brant de Carvalho, Maria do Carmo. A família contemporânea em debate. São Paulo: EDUC, 1995.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Orientações técnicas sobre o PAIF – vol. 2. Brasília, 2012. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/Orientacoes%20Tecnicas%20sobre%20o%20PAIF%20-%20Trabalho%20Social%20com%20Familias.pdf/view>
- \_\_\_\_\_. PNAS – Política Nacional de Assistência Social. Disponível em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia->

---

<sup>30</sup> Chaves, Antônio. Comentários ao estatuto da criança e do adolescente. 2 ed. São Paulo: LTr, 1997. p.852-853.

social-institucional.

\_\_\_\_\_. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/pse-protecao-social-especial/servicos-de-media-complexidade/servico-de-protecao-e-atendimento-especializado-a-familias-e-individuos-2013-paefi>.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Direitos Humanos. Guia Municipal de Prevenção da Violência Letal contra Adolescentes e Jovens. [http://www.unicef.org/brazil/pt/GuiaPRVL\\_RevisaoFINAL\\_04MAI.pdf](http://www.unicef.org/brazil/pt/GuiaPRVL_RevisaoFINAL_04MAI.pdf)

\_\_\_\_\_. Secretaria de Políticas para as mulheres. Alguns números sobre a violência contra as mulheres no Brasil. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/alguns-numeros-sobre-a-violencia-contras-mulheres-no-brasil/>

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>.

Bucci, Maria Paula (Org). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2012.

Chaves, Antônio. Comentários ao estatuto da criança e do adolescente. 2 ed. São Paulo: LTr, 1997.

Conselho Nacional de Justiça. O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-con->

- tent/uploads/2013/04/CNJ\_pesquisa\_atuacaoPJnaaplicacaoLMP2013.pdf.
- Curado, Jacy e Auad, Daniela (Org.). Gênero e políticas públicas: a construção de uma experiência de formação. Campo Grande: UCDB, 2008.
- Falbo, Ricardo Nery. Natureza do conhecimento jurídico: generalidade e especificidade no direito da criança e do adolescente. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- Féres-Carneiro, Terezinha (Org.). Família e casal: arranjos e demandas contemporâneas. São Paulo: Loyola, 2003.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925\\_sum\\_estudo\\_feminicidio\\_leilagarcia.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_feminicidio_leilagarcia.pdf)
- Milano Filho, Nazir David e Milano, Rodolfo Cesar. Estatuto da Criança e do Adolescente – comentado e interpretado. São Paulo: LEUD, 1996.
- Mirabete, Julio Fabbrini. Manual de Direito Penal, volume 1: parte geral. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2007.
- Oliveira, Cecilia. Redução de homicídios. Disponível em: <http://prvl.org.br/noticias/reducao-de-homicidios/>.
- Pereira, Caio Mário da Silva. Direito civil: alguns aspectos de sua evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- \_\_\_\_\_. Instituições de Direito civil – volume 5. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- Rodrigues, Marta Maria Assumpção. Políticas públicas. São Paulo: Publifolha, 2013.
- Ribeiro, Ivete e Ribeiro, Ana Clara Torres (org). Famílias em processos contemporâneos: Inovações culturais na sociedade brasileira. São Paulo: Loyola, 1995.
- Simão, José Fernando. Se Estatuto da Família for aprovado, STF o declarará inconstitucional. Disponível em: <http://www.professorsimao.com.br/artigos/artigo.aspx?t>



i=Se%20Estatuto%20da%20Fam%C3%ADlia%20for%20aprovado,%20STF%20o%20declarar%C3%A1%20inconstitucional&id=320. Acesso em 10.05.2015.

Venosa. Sílvio de Salvo. Introdução ao estudo do direito: primeiras linhas. São Paulo: Atlas, 2004.

Waiselfisz, Julio Jacobo. Mapa da violência 2012 – atualização: homicídio de mulheres no Brasil. [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_atual\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf)