

# De inovadora à diabólica - primeiros resultados da Lei Maria da Penha

Alinne Bonetti | Luana Pinheiro

## Resumo

O presente texto analisa o impacto da aplicação da Lei nº 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, no seu primeiro ano de vigência (2006-2007). Objetiva apontar as principais dificuldades enfrentadas para aplicação da Lei nos serviços criados para o atendimento de mulheres em situação de violência, os avanços trazidos pela nova legislação, bem como propor contribuições para a melhor aplicação a fim de possibilitar estudos comparativos futuros. Este estudo foi possível por meio de um levantamento de dados efetuado junto aos principais serviços da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência da Secretaria Especial de Política para as Mulheres.

## Palavras chave

Violência contra a mulher.  
Lei Maria da Penha. Políticas públicas

## Abstract

This text analyzes the impact of the implementation of Law 11.340/06, known as the Maria da Penha Law, in its first year (2006-2007). It aims to point out the main difficulties faced in the implementation of Law in services created to the assistance of women victims of violence, the advances brought by the new legislation, as well as to propose original data on the initial application of the Law to allow future comparative studies. This study was possible by means of a survey made of data from the main services of the Network of Care for Women in situation of violence of the Special Secretariat for Policy for Women.

## Keywords

Violence against woman.  
Maria da Penha Law. Public policies

## 1. DE PROBLEMA SOCIAL A TIPO PENAL - VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES E A LEI MARIA DA PENHA

Uma análise sobre os impactos do primeiro ano de vigência da Lei 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha (LMP) e celebrada como uma das maiores conquistas atuais dos movimentos feministas brasileiros, requer uma contextualização do seu lugar histórico dentro do campo de estudos e de lutas sobre o tema da violência contra as mulheres. Foi na década de 1980 que a violência contra as mulheres se constrói como um grave problema social em torno do qual se constituem as mobilizações políticas no Brasil (GROSSI, 1998). Frente ao crescente e alarmante número de mulheres assassinadas por seus cônjuges e à absolvição sob o argumento de legítima defesa da honra, a categoria “violência contra a mulher” virou um dos principais signos políticos dos movimentos feministas, que conta com adesão das mais diferentes parcelas da população (HEILBORN; SORJ, 1999).

O grande investimento político feminista no tema teve diferentes desdobramentos, dentre os quais se pode destacar a crescente criação de políticas públicas e a constituição de um importante campo de estudos que vem se consolidando ao longo dessas décadas e que se iniciou com força nas áreas das Ciências Sociais tendo, a partir de meados da década de 1990, se desenvolvido fortemente nas mais diferentes áreas do conhecimento, como Saúde, Direito, Serviço Social, Psicologia, etc (GROSSI, 2006).

É nesse campo que o problema social da violência contra as mulheres torna-se um conceito polissêmico, variando de acordo com as mais distintas posições teóricas que o compõem<sup>1</sup>. A diversidade de concepções sobre o fenômeno é tão grande que até mesmo as tentativas de classificação das abordagens não são consensuais.

Por exemplo, Bandeira e Suárez (1999) classificam o campo de estudos da violência em geral, e contra as mulheres em especial, a partir de quatro diferentes abordagens, as quais denominam de: “epidemiológica”, “sócio-econômica”, “desconstrutivista” e “cultural”. Já Izumino e Santos (2005), identificam três correntes teóricas distintas: “dominação masculina”; “dominação patriarcal” e “relacional”. Grossi (2006) identifica pelo menos duas: “matriz feminista marxista e feminista radical” e “matriz feminista relativista”. Frente a tal polissemia, a categoria descritiva, e política, violência contra a mulher desdobra-se em diferentes conceitos como “violência doméstica e/ou conjugal”, “violência intra-familiar”, “violência de gênero”, por vezes utilizados indistintamente como sinônimos, demarcando certa imprecisão conceitual (IZUMINO; SANTOS, 2005).

Com o grande desenvolvimento do campo de estudos, as áreas de interesse, assim como os enfoques das investigações e análises, também se pluralizaram. Dentre eles destaca-se aquele que se preocupa com a relação entre mulheres em situação de violência e o universo legal lato senso, ou seja, o sistema de segurança pública e de justiça. Sobre esta relação, encontram-se es-

1. Algumas reflexões e estudos sobre o tema da violência contra as mulheres nas suas diferentes abordagens podem ser encontrados em Saffioti, 2004; Telles e Melo, 2002; Soares, 1999; Grossi, 1998; Gregori, 1999 e 1993; Bandeira e Suarez, 1999; Heilborn, 1996; Pontes, 1986 entre outros.

tudos pioneiros, clássicos no campo, que “têm por objeto processos penais e a representação dos papéis femininos e masculinos nos discursos dos atores jurídicos” (IZUMINO; SANTOS, 2005:09)<sup>2</sup>. Tais estudos colocam em xeque a propalada imparcialidade da Justiça ao explicitarem como as convenções de gênero dos operadores do direito interferem nos resultados dos processos, uma vez que partem de avaliações morais sobre comportamentos esperados de homens e mulheres na nossa sociedade.

Desde a década de 1980, os mais diferentes meandros da relação das mulheres em situação de violência e o universo legal foram explorados em análises que tiveram como objeto as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAMs), o Sistema Judiciário em geral, e os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) em particular. Entre outras questões, esses estudos apontam a dissonância de expectativas das demandantes sobre os serviços, bem como dos agentes do Estado em relação às demandas das mulheres que procuram os serviços. Tais estudos trouxeram importantes reflexões sobre essa relação, bem como contribuíram para o avanço tanto das políticas públicas quanto da legislação sobre violência contra as mulheres no país<sup>3</sup>.

Muito embora a demanda pela criação de uma legislação punitiva sobre a violência contra as mulheres seja antiga<sup>4</sup>, a ti-

pificação desse fenômeno como um crime somente se concretizou em 2006, com a promulgação da Lei Maria da Penha, que representou um marco histórico na luta das mulheres contra a violência. Muito embora seja um marco importante das lutas feministas no Brasil, não se trata de um tema consensual, sendo alvo de muitas críticas oriundas de setores que visam à promoção dos direitos humanos, de estudiosos em geral e de representantes do próprio universo legal.

Os primeiros reagem ao que consideram o lado conservador da Lei: a previsão de pena de prisão para os agressores. Alguns pesquisadores a percebem como mais uma manifestação do fenômeno contemporâneo de “judicialização” (ou judicialização como alguns autores preferem usar) da vida social e dos conflitos, que pode ser compreendido como “um duplo movimento: de um lado a ampliação do acesso ao sistema judiciário, e por outro, a desvalorização de outras formas de resolução de conflito” (RIFIOTIS, 2004, p.114) ou também como uma “crescente invasão do direito na organização da vida social” (DEBERT, 2006:16). Já as resistências à Lei Maria da Penha dentro do próprio universo legal parecem estar associadas às novidades que a nova legislação traz, sobretudo àquelas dirigidas aos agentes do Sistema de Segurança Pública e do Sistema Judiciário.

2. “Morte em Família: Representação Jurídica de Papéis Sociais”, de Mariza Corrêa, de 1983, e “Quando a Vítima É Mulher: Análise de Julgamentos de Crimes de Estupro, Espancamento e Homicídio”, de Guita Debert e Danielle Ardaillon, que se trata de uma pesquisa nacional encomendada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), realizada em 1987

3. Dentre esses estudos, destacamos Aquino (1999), Izumino (1998); Muniz (1996); Soares (1996 e 1999); Brandão (1996); Vargas (1999); Vieira (2007); Suarez e Bandeira (1999); Carrara, Vianna e Enne (2002), entre outros.

4. Para uma análise do desenvolvimento tanto das políticas quanto das legislações relativas ao enfrentamento da violência contra as mulheres desde a década de 1980 até os dias atuais ver IPEA, 2009.

Como já referido, a grande novidade trazida por este instrumento legal está na tipificação da violência doméstica e familiar contra as mulheres como um crime<sup>5</sup>. Com isso, passa-se a exigir da autoridade policial o registro do boletim de ocorrência e a instauração de um inquérito policial, composto pelos depoimentos da vítima, do agressor, das testemunhas e de provas documentais e periciais. Com a nova lei, fica proibida também a aplicação de penas pecuniárias e garantido às vítimas de violência o acompanhamento, durante todo o processo judicial, de advogados, bem como o acesso à Assistência Judiciária Gratuita. Há a previsão, ainda, da criação de Centros de Educação e Reabilitação do Agressor, para os quais o agressor pode ser encaminhado como parte de sua pena, e os Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar, cujo objetivo é dar maior celeridade aos processos e garantir às mulheres um atendimento adequado.

As inovações propostas pela Lei 11.340/06 trouxeram alguns impactos sociais significativos, sobretudo quando se enfoca o ponto de vista legal. Neste caso, as implicações merecem uma maior atenção, já que a legislação impõe uma nova atuação cotidiana da autoridade policial, com a necessidade de se instaurarem procedimentos investigatórios, e novos papéis para o Judiciário a partir da determinação de criação dos Juizados Especializados, com competência cível e criminal para tratar dos casos, e de Núcleos de Defensoria Pública Es-

pecializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Se muitas são as possibilidades trazidas pela Lei, muitas são também as dificuldades para sua implementação na prática. As resistências encontradas referem-se não apenas àquelas no âmbito dos serviços de Segurança Pública – muito em função da ampliação do trabalho sob responsabilidade destes atores e da falta de compreensão das características e da importância do fenômeno – mas também no espaço do Judiciário, que ainda insiste na aplicação da Lei nº 9.099, para os casos de violência doméstica, a partir de um questionamento sobre a constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

Tendo em vista estas peculiaridades, faz-se necessário conhecer mais profundamente os impactos da Lei na vida das mulheres brasileiras. Muito embora o campo de estudos da violência contra a mulher seja fortemente desenvolvido e consolidado, são conhecidos os problemas relativos à assistemática, à desagregação e a não uniformidade dos dados sobre violência contra as mulheres no Brasil, sobretudo no que tange às estatísticas nacionais relativas à segurança pública, o que gera distorções importantes nas análises (GODINHO; COSTA, 2006; DEBERT; GREGORI, 2002). A falta de uma cultura de coleta e sistematização periódica das informações nos serviços que compõem a Rede de Atendimento às Mulheres<sup>6</sup> torna difícil construir um quadro que retrate a real magnitude do fe-

5. Retirando-a, assim, da alçada da Lei nº 9.099/1995 que a tratava como um crime de menor potencial ofensivo.

6. A Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência é composta pelos serviços especializados de atendimento à mulher (casas-abrigo, centros de referência, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Juizados e Defensorias Especializados) e por aqueles que, ainda que não específicos,

nômeno da violência e da intervenção estatal no seu enfrentamento.

Ademais, a inexistência de pesquisas de vitimização de caráter nacional, oficiais e contínuas, também impossibilita a construção de tal diagnóstico. No caso da violência contra as mulheres há que se levar em consideração, ainda, a questão da subnotificação e/ou notificação incorreta dos casos, o que pode levar à interpretação equivocada de que as menores taxas de denúncia e de homicídios de mulheres equivalem a uma menor magnitude do fenômeno em questão (BIANCARELLI, 2006). Importante considerar, também, a não uniformização dos registros de ocorrência nas delegacias, o que impossibilita estabelecer, para todo o país, a incidência de crimes contra a mulher cujo agressor seja um parceiro ou ex-parceiro. Na maioria dos casos não é possível, nos registros, estabelecer a relação da vítima com o agressor.

Em setembro de 2007, comemorou-se o primeiro ano de vigência da Lei Maria da Penha. Levando-se em consideração tais dificuldades e a necessidade de se conhecer o impacto do seu primeiro ano sobre a atuação dos profissionais da Rede e, principal-

mente, sobre a vida das mulheres que ainda sofrem com tal fenômeno, foi realizada uma pesquisa junto aos principais serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência, cadastrados no banco de dados da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres<sup>7</sup>.

A partir deste estudo foi possível conhecer, ainda que de forma inicial e incompleta, as principais dificuldades e avanços alcançados com a Lei Maria da Penha no seu primeiro ano de implementação. Muito embora se trate de uma análise datada e circunscrita a um universo específico, entendemos ser de extrema relevância por trazer dados inéditos e bastante úteis para ampliar o conhecimento sobre esta Lei, bem como para contribuir na sua melhor aplicação.

Qualquer análise mais categórica e avaliação mais definitiva sobre o impacto social da Lei e sobre a sua eficácia em apenas um ano de vigência seriam, em grande medida, precipitadas. Deve-se ter em vista que a Lei Maria da Penha vem a interferir num problema social de grande complexidade como a violência contra as mulheres, que envolve questões culturais profundas e cujas transformações requerem outra tem-

tem importante papel na garantia de um atendimento integral às mulheres vítimas de violência. Pressupõe a articulação dos governos – Federal, Estadual, Municipal – e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência, no sentido de garantir a humanização, a qualidade e a integralidade do atendimento.

7. O levantamento de dados foi realizado em função da consultoria contratada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) com o intuito de construir um ponto de partida para o início dos trabalhos do Observatório da Lei Maria da Penha (financiado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) e implementado por um consórcio de núcleos de pesquisas universitários e organizações não governamentais, ver <http://www.observe.ufba.br/>). Por meio da consultoria realizamos uma pesquisa sobre o impacto do primeiro ano da Lei Maria da Penha entre os principais serviços voltados para o atendimento das mulheres em situação de violência do país. Os dados encontrados nesta pesquisa embasaram a análise aqui apresentada. Aproveitamos para registrar nosso agradecimento à colaboração de toda a equipe da Subsecretaria de Enfrentamento da Violência, em especial a de Pedro Ferreira, coordenador da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, para a viabilidade da pesquisa.

poralidade. Para tanto, há que se garantir a sua aplicação e monitorar os seus resultados ao longo do tempo, promover análises sistemáticas a fim de se tecer comparações. É com este intuito que propomos esta análise.

## 2. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Os dados que embasam esta análise foram coletados junto aos responsáveis pelos serviços que compõem a Rede de Atendimento à Mulher, durante o período de junho a agosto de 2007, e referem-se ao período de oito meses posteriores à promulgação da Lei<sup>8</sup>. O ponto de partida para definição do universo de investigação foi o Sis-

tema Rede Nacional de Atendimento à Mulher da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres<sup>9</sup>.

Foram investigados os Centros de Referências, Casas-Abrigo, Delegacias e Postos Especializados de Atendimento à Mulher e Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres que são os serviços que – somados aos Núcleos Especializados das Defensorias<sup>10</sup> – integram a já mencionada Rede. A tabela 1 abaixo apresenta o universo de serviços pesquisados, que se refere àqueles existentes à época da realização da pesquisa. Traz, ainda, a proporção dos que foram abertos após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, sendo contabilizados aqueles criados até setembro de 2007.

TABELA 1 – NÚMERO DE SERVIÇOS DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER, POR TIPO. BRASIL, SETEMBRO DE 2007

TIPO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO	EXISTENTES (A)	ABERTOS APÓS LMP	
		Nº ABSOLUTO (B)	PROPORÇÃO (B/A)
Centros de Referência	90	08	9%
Casas-Abrigo	65	01	2%
DEAMS/PAMS	399	08	2%
Núcleos Especializados na Mulher de Defensorias Públicas	14	1	7%
Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM)	15	15	100%
Varas Adaptadas	32	32	100%

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007<sup>11</sup>. Elaboração das autoras.

8. Para as Casas-abrigo e Centros de Referências, dentre outras questões sobre a estrutura dos serviços, perguntou-se sobre os tipos de serviços oferecidos, a forma de controle dos atendimentos realizados e o número de atendimentos realizados antes (fevereiro a setembro/2006) e depois (outubro/2006 a maio/2007) da LMP. Para as DEAMS/PAMS, as questões foram sobre o número de ocorrências (boletins) registradas no período de fevereiro a setembro/2006, o número de conciliações realizadas no período de

Como se pode perceber na tabela, as mudanças mais significativas se concentram nos dois últimos Serviços (JVDFM e Varas Adaptadas), que representam as inovações introduzidas pela Lei. Os JVDFM definem-se como estruturas do Judiciário que cuidam exclusivamente das questões de violência doméstica e familiar, criados em função da Lei 11.340/06. As Varas Adaptadas são aqui registradas separadamente para demarcar a sua especificidade, já que são estruturas que acumulam as atribuições de uma vara criminal comum com a dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. De agosto de 2006 a setembro de 2007 foram criados 15 Juizados e adaptadas 32 Varas, o que, se ainda é um número muito reduzido frente às necessidades, é certamente um quantitativo importante, pois representa uma mudança nos procedimentos do Poder Judiciário.

Para os demais serviços, não é possível estabelecer uma relação de causalidade entre a promulgação da Lei e a criação de novas estruturas, tanto em função da limitada ingerência da esfera central em res-

ponsabilidades de estados e municípios, mas especialmente em função da temporalidade necessária para tanto, uma vez que grande parte deles é financiada pelo governo federal em um processo que, em geral, leva um período maior que os oito meses aqui cobertos.

Para cada grande grupo de serviços, foram elaborados roteiros para a coleta de dados que foram encaminhados por meio de e-mail e/ou fax, após a realização de contatos telefônicos com os responsáveis pelas unidades de atendimento para esclarecimento dos objetivos e necessidades da pesquisa. Esse breve contato com os responsáveis possibilitou coletar informações de natureza qualitativa sobre os dados quantitativos enviados, o que contribuiu na realização das análises, uma vez que trouxe alguns balizamentos contextuais sobre o cotidiano dos serviços.

Os roteiros enviados apresentavam questões simples e básicas relativas à quantidade de atendimentos e aos novos procedimentos introduzidos pela LMP realizados nos estabelecimentos ao longo dos oito

fevereiro a setembro/2006, o número de ocorrências (inquéritos) registradas no período de outubro/2006 a maio/2007, o número de medidas protetivas solicitadas no período de outubro/2006 a maio/2007 e quais foram as medidas protetivas solicitadas. Para os Juizados e Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher solicitou-se dados sobre número de processos, renúncias, ações penais, ações cíveis, medidas protetivas, medidas protetivas mais frequentes, prisões em flagrante, prisões preventivas, Inquéritos Policiais, audiências realizadas nas medidas protetivas de urgência, audiências de justificação, processos julgados até o momento, condenações e seus tipos.

9. Trata-se de um sistema que disponibiliza os contatos e endereços das instituições e serviços, por unidade da federação, que fazem parte da Rede Nacional de Atendimento à Mulher. Está disponível em [http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/nucleo/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/nucleo/) (Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher)

10. Os núcleos especializados das defensorias ficaram de fora do desenho desta pesquisa tendo-se em vista a exiguidade do tempo para a realização do levantamento e a grande demanda enfrentada, sobretudo, nas DEAMs e Juizados Especializados. Em sendo assim, concentramo-nos nestes dois serviços prioritariamente, levando-se em consideração a sua importância para a implementação da nova Lei.

11. O número de serviços existentes em março de 2009 é: Centros de Referência: 131; Casas Abrigo: 68; DEAMs/PAMS: 418; Defensorias especializadas: 14; Juizados: 27 e Varas Adaptadas: 36.

meses posteriores à promulgação da referida lei (outubro de 2006 a maio de 2007). Importante destacar que foi disponibilizado, para os responsáveis pelo preenchimento dos roteiros, um número telefônico e um endereço eletrônico para o esclarecimento de eventuais dúvidas que pudessem surgir ao longo do processo.

Como se pode perceber, trata-se de uma pesquisa de caráter mais exploratório e pontual para se obter algumas informações específicas sobre os serviços. Nesse sentido, o alcance analítico bem como a validade, se adotados critérios que não se restringam às ponderações metodológicas explicitadas aqui, são limitados.

### 3. OS PRIMEIROS IMPACTOS DA LEI MARIA DA PENHA – O QUE DIZEM OS DADOS

Conforme mencionado anteriormente, as principais mudanças da LMP incidiram sobre a autoridade policial e os procedimentos judiciais. O breve contato com as/os responsáveis por estes serviços possibilitou identificar, ainda que de modo impressionista, duas linhas interpretativas importantes. Segundo estes interlocutores, num primeiro momento houve um movimento de retraimento e diminuição da demanda, o que foi atribuído à desinformação tanto das demandantes quanto dos operadores do direito

acerca da LMP. Já num segundo momento, passou-se a registrar um aumento progressivo e significativo da procura, o que é resultado das ações de informação e divulgação, bem como da construção de parcerias entre os diferentes serviços que compõem a Rede de Atendimento à Mulher.

Essa mesma avaliação pode ser encontrada dentre as informações veiculadas pelos meios de comunicação, mais especificamente pelos veículos da mídia impressa do país. Num breve monitoramento dos principais jornais nacionais e regionais<sup>12</sup> durante o mês de agosto de 2007, mês em que se comemorou o primeiro ano da sanção da Lei Maria da Penha, pode-se perceber que dentre as 74 matérias sobre a Lei e temas correlatos, encontram-se muitas avaliações sobre o seu impacto, que tendem a repetir a mesma impressão dos profissionais consultados nesta pesquisa.

Em alguns destes periódicos, foi possível perceber a existência de posições que asseveram a diminuição da demanda ao longo dos 12 meses posteriores à promulgação da Lei, fato que contrasta com a posição mais geral, a qual apresenta uma redução inicial das demandas, seguida de um posterior aumento. Essa constatação de queda origina-se da comparação entre o número de Termos Circunstanciados de Ocorrências (TCO) anteriores e o número de

12. Trata-se de oito jornais de circulação nacional: Folha de São Paulo, Correio Braziliense, Jornal de Brasília, O Estado de São Paulo, Valor Econômico, O Globo, Jornal do Brasil e Gazeta Mercantil. Dentre os 46 regionais estão: Correio do Povo, Diário Catarinense, Diário de Cuiabá, Diário de Pernambuco, Folha de Rondônia, Diário do Pará, A Gazeta, Gazeta de Alagoas, Diário da Manhã, Estado de Minas, Folha de Londrina, Folha de Pernambuco, Jornal do Tocantins, O Dia, O Liberal, O Tempo, O Popular, A Gazeta, A Gazeta de Cuiabá, A Crítica, Diário do Nordeste, Jornal do Commercio, O Povo, Tribuna da Imprensa, O Progresso, O Rio Branco, Tribuna do Norte, A Notícia, Correio da Bahia, Gazeta do Povo, Hoje em Dia, Jornal de Santa Catarina, Jornal da Tarde, O Imparcial, Jornal da Paraíba, O Estado do Maranhão, Zero Hora, A Tarde, Folha de Boa Vista, Folha Popular, Meio Norte, Correio do Estado, Tribuna da Bahia, Diário de Natal, Tribuna do Brasil e Jornal da Comunidade.

Inquéritos Policiais (IP) posteriores à promulgação da Lei Maria da Penha. Há aqui algumas ponderações a serem feitas com mais vagar.

Ao tipificar um novo crime, a violência doméstica e familiar contra as mulheres, a LMP modificou os procedimentos policiais ao exigir a instauração de um inquérito policial a partir do registro do boletim de ocorrência (BO). Anteriormente à Lei, a maioria dos casos de violência doméstica e familiar era enquadrada como crime de menor potencial ofensivo, portanto, passível de aplicação do TCO, os quais não podem mais ser aplicados. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Há uma mudança nos procedimentos, que passam a ter um rigor maior: há a obrigatoriedade de se registrar a ocorrência como violência doméstica e familiar contra a mulher e de se instituir um inquérito policial. Pela própria natureza do IP, que demanda investigação, reunião de provas, montagem de um processo, portanto, mais elaborado, minucioso e demorado que um TCO, há uma redução natural dos números<sup>13</sup>.

Assim, não é possível saber se os registros de lesão corporal anteriores à LMP são oriundos de casos de violência doméstica e familiar, uma vez que até então não havia a obrigatoriedade de se especificar se

o caso registrado referia-se a este tipo de fenômeno ou não. Esses elementos levam a concluir que não há como se comparar os números de TCOs anteriores com os números de IP posteriores à LMP sem que seja introduzida uma distorção nos dados. A partir dessa comparação, portanto, não é possível saber se houve aumento ou diminuição das ocorrências, já que são procedimentos de naturezas distintas.

Ainda sobre o monitoramento dos jornais, há algumas informações importantes que merecem uma análise. Dentre aqueles estados em cujos jornais mais apareceram notícias sobre a Lei Maria da Penha está o Mato Grosso, com 12 registros, perdendo apenas para Pernambuco, com 18. É interessante cruzar essas informações com alguns dados contextuais sobre esses estados. Pernambuco é um dos estados do país que contabiliza um elevado número de homicídios de mulheres, dada a grande vigilância e mobilização do movimento de mulheres/feminista local (BIANCARELLI, 2006; BONETTI, 2007). Já Mato Grosso foi uma das primeiras unidades da federação do país a implantar o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e possuía, à época da pesquisa, quatro varas. Nesse estado, os meios de comunicação encamparam a promoção da Lei, reali-

13. Inclusive a mudança de TCO para IP, segundo algumas avaliações, implicou em uma diminuição de reincidências por parte dos agressores (cf. O Popular – GO, seção Cidades de 07.08.07 e também O Povo – CE, seção Fortaleza de 07.08.07). Dessa forma, a Lei 11.340/06 está cumprindo a sua função de coibir a violência. No entanto há que se ter muito cuidado nessas afirmações e circunscrever bem o seu escopo interpretativo. Afirmar-se que a Lei Maria da Penha tem contribuído na diminuição de reincidências não significa afirmar-se que ela reduziu a violência que acomete as mulheres por diferentes razões. A primeira delas está no exposto acima acerca da dificuldade de se ter dados de caráter nacional, sistemáticos, sobre o fenômeno. E, segundo, que o fenômeno da violência contra as mulheres é um fenômeno complexo por envolver questões culturais profundas, cuja transformação demanda tempo. Sobre essa complexidade e especificidade da violência contra as mulheres ver Bandeira e Almeida (2006), que traçam um quadro teórico analítico muito interessante sobre o tema.

zando uma parceria entre Tribunal de Justiça e um dos grupos de comunicação locais para a campanha “Violência contra a mulher é crime” cujo objetivo era a divulgação da LMP<sup>14</sup>.

Este é um exemplo de como a recorrente aparição do tema em determinados espaços leva a considerar que um elemento importante a ser contabilizado na análise dos dados é o contexto de associativismo e mobilização política e de entrosamento entre diferentes setores sociais: Estado, sociedade civil, meios de comunicação, entre outros, o que potencializa a divulgação e popularização da Lei Maria da Penha.

Frente a essa contextualização, para se ter um retrato mais fidedigno do impacto da LMP na sociedade, há que se atentar para um conjunto importante de variáveis, dentre as quais o número de Inquéritos Policiais instaurados e de Medidas Protetivas solicitadas após a promulgação da LMP nas DEAMs, bem como o número de processos, medidas protetivas concedidas e prisões autorizadas pelos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Estes dados são apresentados a seguir.

#### 4. A LEI MARIA DA PENHA E AS DEAMS E PAMS – UMA RELAÇÃO AMBIVALENTE

Para se compreender os dados encontrados sobre a aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMs e PAMs, há que contextualizá-los historicamente em relação ao desenvolvimento destes serviços. As Delegacias Especializadas são uma das primeiras, mais antigas e mais importantes conquistas do movimento feminista brasileiro no enfrentamento da violência contra as mu-

lheres e foram, ao longo da sua existência, passando por diferentes transformações.

A primeira Delegacia foi instalada no ano de 1985, na cidade de São Paulo, a partir de uma demanda do Conselho Estadual da Condição Feminina (DEBERT; GREGORI, 2002; VIEIRA, 2007; IZUMINO; SANTOS, 2005). Naquele momento, o seu princípio norteador era o de oferecer atendimento às mulheres em situações de violação dos seus direitos, quaisquer que elas fossem (IPEA, 2009). No ato do atendimento, a autoridade policial deveria escutar a denúncia, apurar os fatos e proceder a uma investigação. Em vista disso, os agentes detinham todo o controle dos rumos que a denúncia poderia tomar e nesse processo, como descreve Machado (2002): “se o agente entende que não há tradução possível da narrativa em configuração de infração ou crime, o agente pode, a seu critério, considerar qualquer outra ação como fora de sua competência ou aconselhar, ou encaminhar a autora da queixa para outros fóruns” (MACHADO, 2002, p. 7).

Com essa liberdade de ingerência dos agentes sobre as demandas das mulheres que chegavam ali, as DEAMs passaram a adotar alguns procedimentos distintos do que se esperava ser a sua forma de funcionamento. Os registros de ocorrências passaram a ser processados na própria delegacia que, por sua vez, passou a funcionar como espaço de mediação e de busca de conciliação entre os casais. As delegadas eram acionadas a fim de “assustarem” (MUNIZ, 1996) o agressor, supondo, assim, a reconfiguração das relações conjugais. Nesse processo, muitas queixas acabavam sendo retiradas. A partir dessa caracteri-

14. Conforme informação constante no jornal A Gazeta de Cuiabá, de 07.08.07, seção Opinião.

zação, as DEAMs ficaram conhecidas como exemplo de delegacia que “chama para conversar” (IDEM).

Tal prática acaba por sofrer um forte impacto a partir do advento da Lei 9099/95 (MUNIZ, 1996; SOARES, 1996, MACHADO, 2002; DEBERT; GREGORI, 2002; CARRARA; VIANNA; ENNE, 2002). Com vistas a promover a agilidade e conferir celeridade à Justiça, tal Lei criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais vocacionados para a conciliação ou a transação penal ao tratar de “causas de menor complexidade”<sup>15</sup>. Com a sua instalação, a atuação das DEAMs se reconfigurou, acabando por ficar mais restrita:

As delegacias devem proceder a escuta, decidir sobre o seu enquadramento como crime ou contravenção; decidir se se trata de penalidade leve ou não; no primeiro caso lavrar os Termos Circunstanciados (TCOs) e enviar a vítima para o Juizado Especial Criminal; no segundo, registrar no Boletim de Ocorrência (BO) e proceder ao inquérito e arrolamento de testemunhas, e envio para o judiciário tradicional (MACHADO, 2002, p. 7).

A introdução dessa nova forma de funcionamento fez com as DEAMs se ressentissem de certa perda de autoridade e da percepção do que identificam como um desvirtuamento do seu trabalho, que passou de realizar investigações para fazer aconselhamentos e conciliações. A lógica da celeridade imposta pelos JECRIMS, fez com que,

paulatinamente, os BOs fossem substituídos pelos TCOs. Algumas análises demonstram que, ao longo do tempo, os JECRIMS foram passando por um processo de “feminização”, por a maioria das demandas atendidas ser relativa a casos de violência cujas vítimas são mulheres e, dentre eles, casos de violência doméstica e conjugal.

Dez anos após esta mudança, quando a prática de TCOs e de conciliação estava incorporada e estabelecida, a promulgação da Lei Maria da Penha veio a introduzir, mais uma vez, novas modificações na sua forma de atuação. Em um primeiro momento, essas novidades muito provavelmente foram recebidas com certa resistência pelos profissionais, acostumados com certa rotina de trabalho, o que se reflete nos dados da pesquisa.

No que se refere a eles, uma primeira questão que chama a atenção é que, a despeito da existência da “Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher” (BRASIL, 2006), há uma grande variedade no atendimento ofertado nas Delegacias, que se manifesta já na diversidade de nomes a elas associados<sup>16</sup>. Enquanto em alguns estados estas são identificadas como “Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher” (RJ, PA, TO, AC, BA, PI, GO, MS, DF), em outros a nomenclatura pode chegar a “Delegacia de Defesa da Mulher e da Família” (RO).

Importa destacar que à época da pesquisa, em setembro de 2007, foram iden-

15. Segundo o Art. 3º da Lei, o “Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas: I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo; II - as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil; III - a ação de despejo para uso próprio; IV - as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.”

16. Ainda que se saiba que, mesmo aqueles serviços com nomenclatura considerada adequada, também efetuam atendimentos fora da normatização proposta pela SPM/Senasp-MJ.

tificadas, a partir do Sistema de Gerenciamento de Dados da SPM, 399 DEAMs ou Postos de Atendimento às Mulheres em todo o país (ver tabela 2)<sup>17</sup>. Destes, quase a metade estava concentrada na região Sudeste, enquanto as regiões Norte e Centro-

Oeste contavam, cada uma, com menos de 10% do total de Delegacias ou Postos existentes. Tal distribuição reflete, em grande medida, a distribuição da população (tanto feminina, quanto masculina) pelas grandes regiões brasileiras.

TABELA 2 – NÚMERO DE DELEGACIAS E POSTOS ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO À MULHER E DE PROCEDIMENTOS SELECIONADOS – BRASIL E GRANDES REGIÕES, OUTUBRO DE 2006 A MAIO DE 2007

GRANDES REGIÕES	DEAMS/PAMS EXISTENTES		DEAMS/PAMS QUE RESPONDERAM*		INQUÉRITOS			MEDIDAS PROTETIVAS		
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº médio	Nº Absoluto	%	Nº médio
Norte	35	8,8	11	31,4	1.442	4,4	131	958	5,9	87
Nordeste	65	16,3	18	27,7	1.021	3,1	57	511	3,2	28
Centro-Oeste	39	9,8	14	35,9	2.499	7,7	179	2.712	16,8	194
Sul	67	16,8	24	35,8	12.115	37,1	505	4.172	25,9	174
Sudeste	193	48,4	117	60,6	15.553	47,7	133	7.768	48,2	66
Brasil	399	100,0	184	46,1	32.630	100,0	177	16.121	100,0	88

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. Elaboração das autoras.

Nota: \* Número de DEAMs ou PAMs que responderam à pesquisa realizada.

Quando se observa o nível de respostas das Delegacias/Postos à solicitação enviada, percebe-se que este foi de apenas 46% para o conjunto dos serviços pesquisados. Neste caso, a maior taxa de retorno foi da região Sudeste, o que a fez ainda mais sobre-representada no universo das DEAMs sobre a qual se conta com dados disponíveis. O menor índice de respostas veio do Nordeste (28%), o que fez com que a região, por sua vez, ficasse sub-representada no total de respondentes.

Entre os dados que permitem visualizar os impactos diretos da Lei Maria da Penha nas atividades das Delegacias Especiali-

zadas, destacam-se aqueles referentes aos inquéritos policiais instaurados e às medidas protetivas solicitadas aos Juizados/Varas que tratam da violência doméstica contra as mulheres.

No primeiro caso, importante destacar que a Lei determina que qualquer situação de violência doméstica contra as mulheres que chegue às DEAMs deve, obrigatoriamente, gerar um inquérito policial composto pelos depoimentos da vítima, do agressor, das testemunhas e de provas documentais e periciais. Assim, entre outubro de 2006 e maio de 2007, nas 184 Delegacias que responderam à pesquisa,

17. Em março de 2009 já se contabilizavam 418 DEAMs/PAMs.

foram instaurados 32.630 inquéritos, o que corresponde a uma média de 177 inquéritos por DEAM/PAM. Tal resultado é bastante positivo, especialmente se considerarmos que a implementação de tais procedimentos requer uma alteração nas rotinas de atividade dos serviços e um rompimento dos padrões já estabelecidos, como mencionado acima, o que se constitui em uma das principais dificuldades para a efetivação da Lei.

Quando se trata das medidas protetivas de urgência, cabe destacar que foi estabelecido pela Lei Maria da Penha que a Delegacia, ao receber o expediente com o pedido da mulher em situação de violência, deverá encaminhá-lo ao juiz. Este, em 48 horas, dará conhecimento do expediente e decidirá sobre as medidas protetivas cabíveis, determinando o encaminhamento da vítima ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso. Além disso, comunicará o procedimento ao Ministério Público para adoção das providências necessárias.

Nos oito meses posteriores à entrada em vigência da Lei, foram solicitadas 16.121 medidas protetivas de urgência, o equivalente a 88 medidas por DEAM. As Delegacias e Postos das regiões Centro-Oeste e Sul foram as principais responsáveis por manter a média nacional num patamar elevado, já que em cada estabelecimento desta região foram registrados, em média, 194 e 174 demandas no período, respectivamente. Já no Nordeste e no Sudeste a situação se inverte tendo cada DEAM ou Posto de Atendimento solicitado apenas 28 e 66 medidas protetivas.

Além destas informações, foram coletados os dados referentes ao número de ocorrências registradas antes e depois da promulgação da Lei Maria da Penha, bem

como ao número de conciliações efetuadas e inquéritos instaurados antes da vigência da Lei. Tal como já mencionado anteriormente, estes dados não serão aqui analisados em virtude da incomparabilidade dos instrumentos utilizados nestes dois períodos. Com efeito, não é possível comparar o número de ocorrências nos oito meses anteriores e nos oito posteriores à Lei, já que estes refletem procedimentos diferenciados nas Delegacias e Postos.

De forma geral os dados oriundos das Delegacias Especializadas referentes à aplicação da LMP são bastante animadores, levando-se em consideração as mudanças nos padrões de atendimento em que implica para a autoridade policial. Como procuramos demonstrar, ao adotarmos uma perspectiva diacrônica para a análise da chegada da nova Lei nas DEAMs podemos perceber que as reações aparentemente resistentes aos novos procedimentos podem estar associadas ao processo histórico de mudanças de que foram objeto as Delegacias Especializadas no tratamento da questão da violência contra as mulheres, originando daí uma relação ambivalente com a nova Lei. Podemos identificar, mesmo entre as resistências e dificuldades, a tentativa de adequação às novas regras, muito embora com apropriações particulares e ressignificações. Já a relação entre o Judiciário e a Lei Maria da Penha apresenta nuances distintas. Vejamos.

## 5. A LMP E OS SEUS DESDOBRAMENTOS NO JUDICIÁRIO

A Lei Maria da Penha prevê, em seu artigo 14º, a criação, pela União e pelos estados, de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher como órgãos da Justiça Ordinária, com competência ci-

vil e criminal para o processo, julgamento e execução das causas decorrentes da prática de violência contra as mulheres. Uma vez que a legislação permite a criação de Juizados, mas não obriga a União ou os estados a criá-los, várias foram as estratégias adotadas para possibilitar o julgamento dos crimes de violência doméstica. Entre estas, podem ser enumeradas: i) a transformação de alguns juizados com outras competências em JVDVM; ii) a adequação de outros para acumularem entre suas competências o trato destes crimes; e iii) a designação de Varas criminais para atendimento dos processos oriundos da Lei.

Como resultado destas possibilidades, foram criados e/ou adaptados, nos oito meses que se seguiram ao lançamento da Lei, 47 Juizados ou Varas, sendo que aproximadamente 47% deles localizavam-se nos estados do Sudeste (ver tabela 3). A região que menos deu concretude à legislação no que se refere a este aspecto específico foi o Nordeste, no qual foi criado nos oito meses posteriores à promulgação da Lei apenas um Juizado para atendimento às mulheres, no estado de Pernambuco. Vários foram os relatos de designação de varas criminais para atendimentos de processos referentes à Lei Maria da Penha nesta região.

TABELA 3 – NÚMERO DE JUIZADOS E VARAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES E DE PROCEDIMENTOS SELECIONADOS – BRASIL E GRANDES REGIÕES, OUTUBRO DE 2006 A MAIO DE 2007

GRANDES REGIÕES	JUIZADOS/ VARAS EXISTENTES		JUIZADOS VARAS QUE RESPONDERAM*		PROCESSOS			MEDIDAS PROTETIVAS			PRISÕES EM FLAGRANTE			PRISÕES PREVENTIVAS		
	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Médio	Nº Abs.	%	Nº Médio	Nº Abs.	%	Nº Médio	Nº Abs.	%	Nº Médio
Norte	5	10,6	3	60,0	1.803	17,3	601	575	11,0	192	178	20,6	59	13	16,9	4
Nordeste	1	2,1	1	100,0	369	3,5	369	110	2,1	110	121	14,0	121	7	9,1	7
Centro-Oeste	6	12,8	2	33,3	3.501	33,5	1.751	1.723	32,8	862	223	25,8	112	28	36,4	14
Sul	13	27,7	4	30,8	1.783	17,1	446	1.632	31,1	408	256	29,6	64	22	28,6	6
Sudeste	22	46,8	10	45,5	2.994	28,7	299	1.207	23,0	121	86	10,0	9	7	9,1	1
Brasil	47	100,0	20	42,6	10.450	100,0	523	5.247	100,0	262	864	100,0	43	77	100,0	4

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.

Nota: \* Número de Juizados ou Varas que responderam à pesquisa realizada pela SPM.

Do total de Juizados/varas existentes, quase 43% responderam à solicitação para a pesquisa e enviaram informações sobre suas atividades nos meses posteriores à Lei, dentre as quais o número de medidas protetivas, processos, prisões em flagrante e prisões preventivas. As maiores taxas de

resposta vieram das regiões Norte e Nordeste e, as menores, dos serviços localizados no Sul e Centro-Oeste.

Entre os meses de outubro de 2006 a maio de 2007 foram instalados, nos 20 Juizados/Varas que responderam à pesquisa, 10.450 processos, o que equivale a

uma média de 523 processos por serviço. Se a região Sudeste é a que mais concentra estes novos serviços criados a partir da Lei Maria da Penha, os dados da tabela 3 mostram que são os Juizados/Varas do Centro-Oeste e do Norte os que mais têm sido eficientes quando se observa o número médio de processos por serviço: 1.751 e 601, respectivamente. No sentido oposto encontram-se os estados do Sudeste que juntos responderam pela instauração de quase três mil processos, mas representam uma média de apenas 299 por Juizado/Vara. Tal constatação aponta para as dificuldades encontradas para a aplicação da Lei e que vão muito além da criação dos serviços especializados, mas dizem respeito à estruturação de tais espaços, à existência de recursos dos mais variados tipos para fazê-los funcionar e às mudanças nos hábitos já consolidados pela prática jurídica tradicional.

Outra importante informação coletada refere-se às medidas protetivas de urgência solicitadas pelas Delegacias e Postos de Atendimento à Mulher e concedidas pelos Juizados e Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar. No período pesquisado foram deferidas 5.247 medidas – uma média de 262 por juizado/vara. Importante destacar que este universo de medidas concedidas não pode ser comparado com o total de medidas protetivas solicitadas pelas DEAMs apresentado na tabela 2, uma vez que em ambos os casos está-se tratando de uma amostra não estatisticamente representativa do todo, o que impede qualquer comparação entre os dados. De qualquer forma, mostram que, no mínimo, um terço das medidas demandadas têm sido deferidas pelos Juizados, o que indica uma boa resposta dos serviços instalados e a aplicação da nova legislação.

Entre as medidas protetivas mais frequentes destaca-se, em primeiro lugar, o afastamento do agressor do lar, seguida pela proibição de aproximação. As novas possibilidades introduzidas pela LMP, como suspensão do porte de armas e proibição de celebração de contratos, são raramente solicitadas e, por consequência, concedidas. Esse dado aponta para uma tendência de continuidade das práticas anteriores à promulgação da LMP, visto que a solicitação de afastamento do agressor do lar em caso de riscos de morte para a mulher sempre foi uma prática recorrente.

Assim como no caso dos processos, também são os Juizados/Varas do Centro-Oeste os que mais têm concedido medidas protetivas de urgência às mulheres em situação de violência: 1.723 no total, ou 862 por serviço. Tal média é bastante mais alta que a encontrada nas demais regiões o que aponta, novamente, para a maior intensidade da implementação da Lei no centro do país. Os serviços do Nordeste e Sudeste seguem sendo os menos eficientes com a concessão de apenas 110 e 121 medidas, respectivamente.

Se muitas são as inovações e conquistas asseguradas com a Lei 11.340/06, uma das mais divulgadas e comentadas em diversos espaços da vida social refere-se à possibilidade de prisão em flagrante ou prisão preventiva do agressor. Nos oito meses que se seguiram à promulgação da Lei, foram decretadas 864 prisões em flagrante e 77 prisões em caráter preventivo. Considerando-se o número de Juizados/varas existentes tem-se que cada serviço concedeu autorização, em média, para prisão em flagrante de 43 agressores e preventiva de outros quatro. Vale lembrar que, segundo o parágrafo único do artigo 20º, os juízes podem revogar a prisão preventiva se, no curso do

processo, verificarem a falta de motivo para que subsista, bem como de novo decretá-la, se sobrevierem razões que a justifiquem. O baixo número de prisões preventivas leva à ponderação de que os profissionais das DE-AMs ainda não estão completamente apropriados dos mecanismos da Lei e um tanto refratários à sua aplicação na totalidade.

Em termos regionais destacam-se – no caso das prisões em flagrante – os Juizados/Varas do Nordeste e do Centro-Oeste que decretaram, respectivamente, uma média de 121 e 112 prisões. Em relação às prisões preventivas, também são os serviços do Centro-Oeste os que mais têm dado concretude à Lei, com um total de 28 prisões, ou 14 por Juizado ou vara pesquisado. Ratificando os dados já apresentados anteriormente, tem-se que a região Sudeste segue concentrando os serviços que menos têm feito valer a Lei. Com efeito, foram decretadas, no período aqui analisado, apenas 86 prisões em flagrante e sete preventivas, o que dá uma média por serviço de nove e uma prisões, respectivamente.

Além destes dados, também foram coletadas informações sobre número de renúncias, de ações penais e cíveis, de audiências de justificação, de inquéritos policiais, de processos julgados e de condenações. Como já argumentado anteriormente, optou-se por trabalhar com aqueles dados que podem fornecer mais diretamente um quadro do impacto da LMP na sociedade, a saber: número de processos, de medidas protetivas, prisões em flagrante e preventivas. Nesse sentido, as outras informações coletadas nesse momento, que retratam o funcionamento cotidiano dos Juizados, não foram tomadas como variáveis para a análise. No que tange ao número de condenações, variável importante para se avaliar o impacto da Lei, os dados são ainda mui-

to incipientes. Levando-se em conta o tempo necessário de andamento de um processo judicial, um ano – tempo de vigência da LMP – é exíguo para se ter um número representativo de processos finalizados. Há, portanto, muitos processos ainda em andamento e poucas sentenças proferidas.

Outra manifestação surgida no primeiro ano da Lei Maria da Penha diz respeito aos questionamentos acerca da sua constitucionalidade, os quais merecem ser aqui analisados. Após o encerramento e análise dos dados da pesquisa, passamos a observar tanto na imprensa nacional quanto nas redes de defesa dos direitos das mulheres um forte debate originado por duas decisões judiciais que, ao se recusarem a aplicar a LMP em casos de violência doméstica e familiar, declararam-na inconstitucional.

O primeiro destes casos refere-se à decisão do juiz da 1ª Vara Criminal e Juizado da Infância e Juventude de Sete Lagoas/MG, proferida em fevereiro de 2007, que recorre a argumentos religiosos e misóginos para a não aplicação da LPM. A divulgação de tal decisão partiu da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco que encaminhou moção de repúdio da decisão à Ouvidoria da SPM. O repúdio se direcionava mais diretamente à forma como o juiz de primeira instância se reportou à LMP a fim de justificar a sua não aplicação. O magistrado caracterizou-a como “um conjunto de regras diabólicas”, que redundou num “monstro engendrado”. Segundo a polêmica argumentação do juiz: “a desgraça humana começou no Éden: por causa da mulher, todos nós sabemos, mas também em virtude da ingenuidade, da tolice e da fragilidade emocional do homem (...). O mundo é masculino! A ideia que temos de Deus é masculina! Jesus foi homem!”

Indo mais a fundo, o juiz justifica o não deferimento das solicitações de medidas protetivas de urgência, enviadas pelas delegacias que atenderam as mulheres em situação de violência doméstica, por duas preocupações: acerca do estatuto social da masculinidade e da manutenção da coesão familiar. Para o juiz, a LMP tornará os homens “tolos”, para não se verem incriminados. Nas suas palavras:

Para não se ver eventualmente envolvido nas armadilhas dessa Lei absurda, o homem terá de se manter tolo, mole, no sentido de se ver na contingência de ter de ceder facilmente às pressões. [...] A vingar esse conjunto de regras diabólicas, a família estará em perigo, como inclusive já está: desface-lada, os filhos sem regras, porque sem pais; o homem subjugado.

A sentença do juiz foi questionada pela 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), sob o argumento de que a Lei é “meio adequado para se garantir a isonomia entre homens e mulheres, conferindo aplicação concreta ao previsto no art. 5º, inc. I, da Constituição da República de 1988”. Assim, entendeu-a como constitucional, determinando que o juiz da 1ª Vara Criminal analisasse as medidas protetivas requeridas e aplicasse a Lei.

A segunda sentença, originária de Itaporã – MS, também ganhou notoriedade por se posicionar contrária à aplicação da LMP caracterizando-a como “trapalhona” por ferir preceitos constitucionais. Ao contrário da anterior, não teve tanta repercussão midiática por se assentar numa argumentação estritamente jurídica e formal. Num sentido oposto ao da sentença mineira, esta foi mais bem sucedida por ter ganhado na primeira e na segunda instância da Justiça do estado.

Ambas as decisões se baseiam no argumento de que a Lei Maria da Penha “criou discriminação, pois coíbe a violência contra a mulher e não a que porventura exista contra homens”. Segundo o desembargador, seguindo a lógica argumentativa do magistrado e julgando a sentença procedente, tal discriminação fere os princípios da proporcionalidade e da igualdade e, logo, desrespeita os objetivos da República Federativa do Brasil. Em vista destes argumentos, a Lei Maria da Penha foi considerada inconstitucional.

Frente às polêmicas sentenças e decisões proferidas, surgiram inúmeras reações dos diferentes setores da sociedade a fim de reafirmar a constitucionalidade da LMP. Cartas de repúdio contra os argumentos religiosos e sexistas da sentença do juiz mineiro, artigos e reportagens invadiram a rede mundial de computadores e a mídia nacional. Organizações da sociedade civil, pesquisadores e, inclusive alguns juristas, manifestaram-se publicamente em defesa da constitucionalidade da LMP.

Do executivo originaram-se duas ações marcantes. A primeira ação veio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que oficiou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), então presidido por uma ministra, Ellen Gracie, sobre a existência das sentenças, solicitando que fossem tomadas as providências julgadas cabíveis. A segunda ação, e mais contundente, foi o ajuizamento de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) pelo presidente da República com vistas a impedir decisões judiciais de inconstitucionalidade e rejeições das solicitações das medidas protetivas de urgência, conforme prevê a Lei, por parte dos juizes contrários a sua aplicação<sup>18</sup>.

O poder legislativo, nas suas diferentes instâncias, também reagiu às declarações de inconstitucionalidade da Lei. Por um lado, parlamentares mato-grossenses, instigadas pelo movimento de mulheres local, realizaram audiência pública a fim de tratar da sentença de Itaporã. Por outro lado, a bancada feminina do Congresso Nacional requereu prestação de esclarecimentos do juiz de Sete Lagoas à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e oficiou a presidente do Supremo Tribunal Federal solicitando providências acerca do ocorrido. O Poder Judiciário, por sua vez, demandado pelos diferentes poderes e pela sociedade civil, representado pelo CNJ, abriu um Processo de Revisão Disciplinar contra o juiz mineiro.

Dos ataques à constitucionalidade da LMP podemos retirar lições cruciais que podem colocar em xeque o próprio aprofundamento da democracia no Brasil. Da arguição quase jocosa, se não fosse desrespeitosa e leviana, do juiz mineiro, podemos identificar uma ameaça à laicidade ainda claudicante do Estado brasileiro, em que argumentos religiosos ainda se imiscuem em questões relativas aos direitos e à cidadania. Como se essa ameaça não fosse o bastante, percebe-se a reprodução de um construto ideológico de família, vigente no ideário social brasileiro que consolidou o modelo histórico de família patriarcal (CORRÊA, 1994) como referência central da família brasileira, desconsiderando a cada vez maior pluralidade de arranjos familiares existentes (BONETTI; FONTOURA, 2009; PINHEIRO et al, 2008).

Tal modelo patriarcal pressupõe padrões estritos de feminilidade, associada à abne-

gação, ao cuidado, e masculinidade, associada à força, à agressividade, marcados por relações assimétricas entre os sexos: ao homem cabe o papel de provedor e à mulher o de cuidadora do lar e da prole. Essa configuração contribui para a naturalização e fixidez das oposições entre dominador x dominada e homem algoz x mulher vítima. A naturalização desses padrões estritos de masculinidade e feminilidade acaba por ser cada vez mais corroborada pelas sentenças que questionam a LMP e que reproduzem persistentemente concepções de gênero tradicionais identificadas nos primeiros estudos sobre as representações do judiciário, na década de 1980 (CORRÊA, 1983; ARDAILLON; DEBERT, 1987). Assim, em nome de uma pretensa imparcialidade, continuam a ignorar as transformações mais profundas das convenções sociais de gênero na nossa sociedade, julgando a partir de um universo de valores muito restrito e situado, explicitando a parcialidade da interpretação da Lei.

Já da argumentação do juiz mato-grossense, baseada no formalismo jurídico, podemos identificar a reprodução de uma visão jurídica que se pauta pelo mito da neutralidade que nega, frente à formalidade da letra fria da lei, as desigualdades de poder entre homens e mulheres. Tal formalismo, ao desconsiderar a decalagem existente entre a convenção e a sua passagem para o universo da prática, põe em xeque as conquistas políticas das mulheres pela igualdade material para além da formal. Em última instância, o que se reproduz sub-repeticivamente é o não reconhecimento da mulher como um sujeito de direitos, negando-

18. Cabe salientar que o relator da ação no STF, Ministro Marco Aurélio Melo, negou a solicitação. Ela ainda se encontra em tramitação no STF, em análise pelo Pleno sem prazo definido para o parecer final.

lhe a sua cidadania e relegando-a a uma continuada subalternidade.

As reações e mobilizações imediatas à defesa da LMP, por sua vez, apontam para uma transformação profunda em curso na nossa sociedade, que permite a expressão da diversidade de formas de masculinidade e feminilidade e de arranjos familiares. No bojo dessas mudanças está a constituição de um lugar diferenciado para o fenômeno da violência contra as mulheres. Muito embora ainda existam muitas vozes dissonantes, como a do juiz mineiro, está a se formar um novo consenso sobre a inaceitabilidade e ilegitimidade da violência contra as mulheres.

Nesse sentido, a Lei Maria da Penha, prestando um reconhecido tributo às mulheres vitimadas pela violência, associa-se a outros mecanismos criados para equilibrar a desigualdade material em que vivem diferentes sujeitos no nosso país, tais como o Estatuto do Idoso, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei de Cotas e a Lei de Crimes de Racismo. Tais mecanismos de discriminação positiva contribuem para se alcançar a justiça social, corolário da igualdade material, na medida em que reconhecem a necessidade de tratar de maneira desigual os desiguais.

## 6. O FUTURO DA LEI MARIA DA PENHA – ALGUMAS PERSPECTIVAS

A despeito das críticas e dificuldades enfrentadas na implementação da LMP, as suas inovações são inegáveis e gostaríamos de ressaltar algumas em função do seu impacto sobre a vida das mulheres e homens no nosso país. As medidas protéticas de urgência que, dentre outras possibilidades, permite decretar prisões preventivas em caso de risco e prisões em flagran-

te têm grande potencial de diminuir e finalmente de extinguir as taxas de homicídios de mulheres; trata-se de recursos fundamentais de proteção à vida.

Por sua vez, a proibição de penas pecuniárias traz consigo um poderoso instrumento de transformação simbólica acerca das convenções de gênero vigentes na nossa sociedade. Da mesma forma se caracteriza a previsão de criação dos Centros de Educação e Reabilitação do Agressor. Projeto ainda em construção, os Centros visam, sobretudo, proporcionar instrumentos para que os agressores revejam as suas práticas bem como as suas concepções de gênero.

Tomando-se o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (BRASIL, 2007), parte da agenda social do atual governo federal para as mulheres, cujo primeiro eixo é totalmente direcionado à Lei Maria da Penha percebe-se os esforços para a sua consolidação. Tendo-se em vista as previsões de investimentos do governo federal nesta área podemos vislumbrar que, ao final dos próximos quatro anos, a LMP, embora ainda jovem, potencialmente tenha avanços significativos. Cabe, ainda, monitorar a sua implementação.

## Nota sobre as autoras

Alinne Bonetti é pesquisadora do Programa Nacional para o Desenvolvimento, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Luana Pinheiro é gerente de Projeto da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

## Referências Bibliográficas

AQUINO, Silvia de. *Análise de delegacias especiais de atendimento à mulher (DEA-Ms) em funcionamento no Estado da Bahia em uma perspectiva de gênero e feminista*. Salvador, 2006. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas (FFCH), Universidade Federal da Bahia (UFBa), Salvador, 1999.

ARDAILLON, Danielle; DEBERT, Guita. *Quando a vítima é mulher: análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídio*. Brasília, DF: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Ministério da Justiça, 1987.

BANDEIRA, Lourdes; SUÁREZ, Mireya. (Orgs). *Violência, gênero e crime no Distrito Federal*. Brasília: Editora UnB/Paralelo 15, 1999.

BIANCARELLI, Aureliano. *Assassinatos de mulheres em Pernambuco – violência e resistência em um contexto de desigualdade, injustiça e machismo*. Instituto Patrícia Galvão/Publisher Brasil: São Paulo, 2006.

BONETTI, Alinne de Lima. *Não basta ser mulher, tem de ter coragem - Uma etnografia sobre gênero, poder, ativismo feminino popular e o campo político feminista de Recife – PE*. Tese [Doutorado em Ciências Sociais]. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2007.

BONETTI, Alinne; FONTOURA, Natália. *Convenções de gênero em transição no*

Brasil? Uma análise sobre os dados de família na PNAD 2007. In CASTRO, Jorge Abrahão de; RIBEIRO, José Aparecido Carlos (Orgs.). *Situação social brasileira: resultados da Pnad 2007*. Brasília: Ipea, 2009.

BRANDÃO, Elaine Reis. *Nos corredores de uma delegacia da mulher: um estudo etnográfico sobre as mulheres e a violência conjugal*. Dissertação [Mestrado em Saúde Coletiva], Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1996.

BRASIL. *Norma técnica de padronização das delegacias especializadas de atendimento à mulher*. SPM/Senasp - MJ, 2006.

BRASIL. *Enfrentamento da violência contra a mulher*. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2007.

CARRARA, Sérgio; VIANNA, Adriana; ENNE, Ana Lúcia. “Crimes de bagatela”: a violência contra a mulher no Rio de Janeiro. *In: CORRÊA, Mariza (Org). Gênero e Cidadania*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/Núcleo de estudos de gênero – Unicamp, 2002.

CORRÊA, Mariza. *Morte em Família: representações jurídicas de papéis sexuais*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

\_\_\_\_\_. *Repensando a família patriarcal brasileira. Notas para o estudo das formas de organização familiar no Brasil*. *In: CORRÊA, Mariza, et al (Org.) Colcha de retalhos: Estudos sobre a família no Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1994, p. 13-38.

DEBERT, Guita; GREGORI, Maria Filomena. *As delegacias especiais de polícia e o projeto Gênero e Cidadania*. *In: CORRÊA, Mariza (Org). Gênero e Cidadania*. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/Núcleo de estudos de gênero, 2002.

DEBERT, Guita. *Conflitos éticos nas Delegacias de Defesa da Mulher*. *In DEBERT, G.; GREGORI, M. F.; PISCITELLI, Adriana (Org.). Gênero e distribuição da Justiça: as*

delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças. Coleção Encontros, Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero/ Unicamp: Campinas, 2006.

GODINHO, Tatau; COSTA, Maria Luiza da. "Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher". *In: LEO-CÁDIO, Alcylene; LIBARDONI, Marlene. (Org.). O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência.* Brasília, DF: AGENDE, 2006.

GREGORI, Maria Filomena. "Estudos de gênero no Brasil". (Comentário crítico). *In: MICELI, Sergio (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).* Sociologia. São Paulo: Editora Sumaré/Capes/Anpocs, 1999.

GREGORI, Maria Filomena. *Cenas e Queixas: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista.* Rio de Janeiro: Paz e Terra/ANPOCS, 1992.

GROSSI, Miriam Pillar. Ajudando a iluminar o caminho das pesquisas sobre gênero e violência. *In: GROSSI, M.; MINELLA, L.; LOSSO, J. Gênero e violência: pesquisas acadêmicas brasileiras (1975-2005).* Florianópolis: Editora Mulheres, 2006.

\_\_\_\_\_. Rimando amor e dor: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo-conjugal. *In: GROSSI, Miriam; PEDRO, Joana (Org.). Masculino, Feminino, Plural.* Florianópolis: Editora Mulheres, 1998.

HEILBORN, Maria Luiza. Violência e Mulher. *In: VELHO, G.; ALVITO, M. (Org.). Cidadania e Violência.* Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Editora FGV, 1996.

HEILBORN, Maria Luiza; SORJ, Bila. "Estudos de gênero no Brasil". *In: MICELI, Sergio (Org.) O que ler na ciência social brasileira (1970-1995).* Sociologia. São Paulo: Editora Sumaré/Capes/Anpocs, 1999, pp. 183-223.

IPEA. "Igualdade de gênero" *In: Políticas sociais: acompanhamento e análise, nº 17.* Brasília: IPEA, 2009.

IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça e violência contra a mulher: o papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero.* São Paulo: Annablume: FAPESP, 1998.

IZUMINO, Wânia P.; SANTOS, Cecília M. *Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: notas sobre estudos feministas no Brasil.* 2005. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down083.pdf>>

MACHADO, Lia Z. *Atender vítimas, criminalizar violências, dilemas das delegacias da mulher.* Série Antropologia, nº. 319, Brasília, DF, 2002.

MUNIZ, Jacqueline. Os Direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMS? *In: SOARES, Luiz (Org.). Violência e Política no Rio de Janeiro.* Rio de Janeiro: ISER/Relume Dumará, 1996. p. 125 -163.

PINHEIRO, Luana *et al.* *Retrato das desigualdades de gênero e de raça.* 3 ed. Brasília: Ipea, 2008.

PONTES, Heloísa André. *Do Palco aos Bastidores: o SOS - Mulher (SP) e as Práticas Feministas Contemporâneas.* Dissertação [Mestrado em antropologia social] da UNICAMP. Campinas, 1986.

RIFIOTIS, Theóphilos. As delegacias especiais de proteção à mulher no Brasil e a "judicialização" dos conflitos conjugais. *Sociedade e Estado, Brasília, v.19, no.1, p.85-119.* jan/jun 2004.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Gênero, Patriarcado, Violência.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOARES, Bárbara Musumeci. *Mulheres invisíveis: violência conjugal e novas políticas de segurança.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

\_\_\_\_\_. Delegacia de Atendimento à Mulher: questão de gênero, número e grau. *In: Soares, L. E. et al. Violência e Política no Rio de*

Janeiro. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 1996. p. 107-124.

TELES, Maria Amélia de Almeida e MELO, Mônica de. **O que é Violência contra a Mulher**. São Paulo: Brasiliense, 2002. (Coleção Primeiros Passos).

VARGAS, Joana Domingues. Familiares ou desconhecidos? A relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do sistema de justiça criminal. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 14, nº. 40, junho/99.

VIEIRA, Miriam Steffen. **Universo legal em ato: a construção de categorias jurídicas em torno da violência sexual**. Tese [Doutorado em Antropologia Social]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

**RECEBIDO EM: 31/03/09**

**APROVADO EM: 24/07/09**