

Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero

Repercussions of the Maria da Penha law in tackling gender violence

Stela Nazareth Meneghel¹
Betânia Mueller²
Marceli Emer Collaziol²
Maíra Meneghel de Quadros³

Abstract *This paper presents the declarations about the Maria da Penha law made by a sample of women victims and care workers who handle situations of gender violence in the city of Porto Alegre. The data are part of a study that investigated the critical path followed by women who decide to denounce violence. The statements were selected from 45 semi-structured interviews answered by 21 women and 25 professionals from the police, legal, social and health services and non-governmental institutions. Data were analyzed using NVivo software and one of the categories selected was the Maria da Penha law. Most respondents mentioned the positive and innovatory aspects of the law, though they also pointed out its limitations. The care workers see the legal device as an important tool for tackling violence, aligned with international conventions, bringing innovations and broadening women's access to justice. In terms of weaknesses, both women and care workers stress the inefficiency in the implementation of protective measures, the lack of material resources and manpower, the fragmentation of the health care network and the movement of conservative sectors in society to delegitimize the law.*

Key words *The Maria da Penha law, Gender violence, Policies for tackling violence, Domestic violence*

Resumo *Este texto apresenta os discursos acerca da Lei Maria da Penha enunciados por uma amostra de mulheres vítimas e outra de operadores que atendem situações de violência de gênero na cidade de Porto Alegre. Os dados fazem parte de uma pesquisa que investigou a rota crítica percorrida pelas mulheres ao decidir denunciar a violência. Os depoimentos foram selecionados de 45 entrevistas semiestruturadas respondidas por 21 mulheres e 25 operadores do setor policial, jurídico, ação social, saúde e organizações não governamentais. Os dados foram analisados com auxílio do software NVivo e um dos temas selecionados foi a Lei Maria da Penha. A maioria dos entrevistados mencionou os aspectos positivos e inovadores da lei, embora tenham apontado também os seus limites. Os operadores percebem o dispositivo legal como recurso importante no enfrentamento às violências, alinhado às convenções internacionais, trazendo inovações e aumentando o acesso das mulheres ao judiciário. Como fragilidades, mulheres e operadores apontaram a ineficiência na aplicação das medidas protetivas, a falta de recursos materiais e de pessoas, a fragmentação da rede de atenção e o movimento de setores conservadores da sociedade para deslegitimar a Lei.*

Palavras-chave *Lei Maria da Penha, Violência de gênero, Políticas de enfrentamento à violência, Violência doméstica*

¹ Escola de Enfermagem, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. R. São Manoel 963, Rio Branco. 90620-110 Porto Alegre RS. stelameneghel@gmail.com

² Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

³ Pontifícia Universidade Católica do RS.

Introdução

O movimento feminista, nos anos 1970, visibilizou a violência contra a mulher, até então considerada um assunto do âmbito privado, e mostrou que ela decorre da estrutura de dominação masculina, uma interpretação que não estava presente nas práticas jurídicas e judiciárias de enfrentamento às violências perpetradas contra mulheres. A violência entre os gêneros é um fenômeno produzido historicamente e ocorre quando existem relações de poder assimétricas, constituindo hierarquias, visíveis ou não. Porém, incluir as hierarquias de gênero no entendimento da gênese das violências encontra imensas resistências nas práticas e nos saberes que compõem o campo da aplicação e efetividade das leis¹.

A elaboração de uma lei específica para a violência de gênero foi resultado do trabalho e da mobilização dos movimentos de mulheres, potencializado pela criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. A Lei 11.340/2006², denominada de Lei Maria da Penha fundamenta-se em normas e diretivas consagradas na Constituição Federal, na Convenção da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e na Convenção Interamericana para Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. A Lei afirma que toda mulher, independentemente, de classe, raça, etnia ou orientação sexual goza dos direitos fundamentais e pretende assegurar a todas as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar a saúde física e mental e o aperfeiçoamento moral, intelectual e social, assim como as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança e à saúde².

Um dos objetivos do movimento de mulheres foi caracterizar a violência de gênero como violação dos direitos humanos e elaborar uma lei que garantisse proteção e procedimentos humanizados para as vítimas. A Lei é um acontecimento que demanda um novo regime de verdade, dizem estudiosos do discurso baseados em Foucault, já que visibiliza o ato violento como uma infração de direitos humanos³. Desta forma, a Lei visa transformar a relação entre vítimas e agressores, assim como o processamento desses crimes, o atendimento policial e a assistência do ministério público nos processos judiciais⁴⁻⁶. A Lei enfrenta a violência enraizada em uma cultura sexista secular que mantém a desigualdade de poder presente nas relações entre os gêneros, cuja origem não está na vida familiar, mas faz parte das estruturas sociais mais amplas⁷.

Anterior à Maria da Penha, as situações de violência contra a mulher eram julgadas segundo a Lei 9.099/95 e grande parte dos casos era considerada crime de menor potencial ofensivo, cuja pena ia até dois anos e os casos eram encaminhados aos Juizados Especiais Criminais (JECRIM). As penas muitas vezes eram simbólicas, como cestas básicas ou trabalho comunitário, o que contribuía para produzir um sentimento de impunidade^{4,8}.

Ao revisar os textos acerca da Lei Maria da Penha, encontramos grande quantidade de publicações procedente da área das ciências jurídicas e sociais, muitas delas efetuando críticas claras ou veladas à Lei⁹⁻¹³, porém poucos textos específicos do campo da saúde coletiva, fato que nos motivou a relatar os achados da pesquisa referentes a essa questão. Este artigo é parte da pesquisa: *Rotas críticas: a trajetória das mulheres no enfrentamento às violências*, realizada nos anos 2007 a 2010 em Porto Alegre¹⁴. A pesquisa teve por objetivo identificar a rota das mulheres que decidiram romper com a violência e buscar ajuda. A investigação não previa a inclusão da temática referente à Lei Maria da Penha, quer seja em termos de avaliação, quer seja em termos de problematização, porém as inúmeras referências ao texto legal presentes nos discursos dos operadores e das mulheres entrevistadas mostrou a importância de incluir este tema na análise dos dados da pesquisa. Portanto, o objetivo deste artigo é apresentar o que pensam os participantes da pesquisa sobre a Lei Maria da Penha. Entendemos que estes depoimentos representam uma avaliação da referida Lei, formulada pelas mulheres que estão se deparando com a sua implementação, assim como pelos atores e operadores que atuam na rede de enfrentamento à violência.

Percorso metodológico

Este estudo faz parte da pesquisa *Rotas críticas: a trajetória das mulheres no enfrentamento às violências*, pesquisa realizada na cidade de Porto Alegre em que foram entrevistadas mulheres em situação de violência e operadores de instituições que atuam em relação à problemática da violência de gênero.

As informações foram geradas por meio de entrevistas em profundidade adaptadas do protocolo inicial da investigação realizada na América Latina¹⁵. As mulheres entrevistadas haviam realizado contato com serviços que compõem a rede de atenção, foram indicadas pelos operadores que

as atenderam ou contatadas pelas pesquisadoras e todas se disponibilizaram a narrar suas experiências. Esta pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa - CEP/Unisinos. Todos os participantes concordaram em participar do estudo, leram e assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Foram entrevistadas 21 mulheres em situação de violência, muitas nas dependências das instituições onde estavam sendo atendidas e elas reportaram a ocorrência de violência física (4), violência psicológica (3), violência física e psicológica (12). Houve uma denúncia de violência patrimonial e uma de violência sexual.

Além destas, 25 entrevistas com operadores sociais que atuavam no setor saúde: uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e três hospitais de referência para violência sexual; educação: duas escolas municipais, uma delas para jovens em vulnerabilidade; setor policial: Delegacia da Mulher e Departamento Médico Legal; setor jurídico: Ministério Público, Defensoria Pública e Juizado Especial da Violência Familiar e Doméstica; ação social: um Centro de Referência a Vítimas de Violência e uma casa de passagem; um órgão de controle social: Conselho Municipal da Mulher; e três organizações não governamentais.

As entrevistas foram gravadas e transcritas após a sua realização e o número total foi determinado pelo efeito de saturação das informações prestadas. O texto resultante dos depoimentos dos operadores e mulheres foi utilizado para a construção de um corpus no qual buscamos mapear a rota crítica percorrida pelas mulheres. A análise do material empírico foi efetuada com auxílio do software NVivo, realizando o escrutínio do texto em busca de palavras-chave, organizadas como nós ou categorias e subnós ou subcategorias, facilitando a organização e a análise dos dados.

Após a leitura sistemática do material, identificamos categorias^{16,17} relacionadas à rota crítica das mulheres em situação de violência. Neste momento observamos uma grande quantidade de depoimentos acerca da Lei Maria da Penha, enunciados por todos os participantes da pesquisa, o que viria a configurá-la como um tema significativo.

Em relação à Lei, foi possível selecionar duas subcategorias distintas, a Lei como direito de cidadania adquirido pelas mulheres e os limites do instrumento. Como direito de cidadania, incluímos todos os discursos que avaliam, descrevem ou percebem o instrumento legal como mecanismo de proteção dos direitos humanos das mu-

lheres. Como limites, consideramos os depoimentos indicativos de insuficiências que dificultam a implementação da Lei, a resolutividade dos serviços e a efetiva proteção das vítimas.

A Lei como direito de cidadania

O movimento feminista foi um ator fundamental no processo de elaboração e aprovação da lei denominada Maria da Penha. A Lei Maria da Penha tipificou a violência, denominando-a violência doméstica e a definiu como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual, psicológico e dano moral ou patrimonial às mulheres, ocorrida em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. A denominação violência doméstica provocou críticas, na medida em que restringiu a violência de gênero ao âmbito do domicílio conjugal, retirando do conceito a conotação de desigualdade de gênero e focando a atenção na família e não na mulher^{1,18}.

Segundo Pasinato^{19,20} as ações previstas na Lei Maria da Penha podem ser organizadas em três eixos de intervenção: o primeiro trata das medidas criminais para a punição da violência, incluindo a retomada do inquérito policial, a prisão em flagrante, a restrição da representação criminal para determinados crimes e o veto para a aplicação da Lei 9099/95. No segundo eixo encontram-se as medidas de proteção da integridade física e dos direitos da mulher, e no terceiro eixo, as medidas de prevenção e de educação, objetivando impedir a ocorrência da violência e da discriminação baseadas no gênero.

A Lei Maria da Penha trouxe a possibilidade de instaurar medidas mais rigorosas em relação aos agressores, não havendo mais a possibilidade de julgamento das violências de gênero como crimes de menor potencial ofensivo e as punições corresponderem a cestas básicas ou serviços comunitários como previa a Lei 9099/5. Esse endurecimento que a Lei representou instigou um intenso debate no cenário nacional, no qual o movimento de mulheres considera que não se pode deixar de responsabilizar os autores e enfatiza o aumento da vulnerabilização das vítimas em situações de impunidade, enquanto outros atores argumentam que os conflitos de gênero não podem ser tratados somente no âmbito criminal¹¹. Para Rifiotis²¹ o processo penal reduz o conflito a uma polaridade excludente, transformando em categorias binárias a complexidade das relações de gênero, além de opor-se ao tra-

balho psicossocial fundamentado nos aspectos relacionais e a mediação. De qualquer modo, o movimento feminista entende que a mediação em vez da equidade e igualdade produz revitimização e reprivatização da violência de gênero, situação que pode acontecer quando se patologiza os comportamentos violentos ou se propõem apenas medidas alternativas²².

Na pesquisa que realizamos é ressaltado o alinhamento da Lei às legislações mais avançadas e aos tratados internacionais que visam à eliminação da violência contra a mulher. Os operadores afirmaram seu caráter inovador, embora houvesse nas entrelinhas ou na parte final dos depoimentos, referências às fragilidades na sua implementação ou mesmo aos seus princípios:

Na verdade, a violência doméstica foi contemplada de uma forma mais ampla na Lei Maria da Penha. É uma lei inovadora, tem efeitos cíveis e criminais e foi criada para punir com mais severidade a pessoa que agrediu as mulheres. É uma lei que veio para mudar isso. (operador jurídico)

A questão jurídica vem bem, a lei está bem feita, se a Lei for aplicada como ela está, a gente vai ter um resultado muito bom, só que está faltando alguns outros órgãos se integrarem nessa briga. (operador policial 1)

Porém, assim como há operadores que se manifestam de modo favorável à Lei, representantes dos setores conservadores estão realizando um movimento de repúdio usando o argumento da inconstitucionalidade. Segundo esses atores, a Lei Maria da Penha contraria a igualdade de direitos entre homens e mulheres propugnada pela Constituição. Os operadores que entrevistamos, criticaram a postura conservadora expressa por meio do discurso de inconstitucionalidade:

Existe muita resistência em relação à Lei, muitos juízes que não aplicam, tem juízes que consideram ela inconstitucional, existem visões distorcidas da lei, dizem 'Ah! Se homens e mulheres são iguais, por que uma lei para as mulheres?' ou ainda 'Uma lei para as mulheres é a prova que esta igualdade não existe, só existe no papel'. E a lei para mulheres é justamente para que essa igualdade aconteça fora do papel. (militante ONG)

A Lei Maria da Penha preconiza a criação de Juizados Especiais para a Violência Doméstica e o Ministério da Justiça tem sido grande impulsor para a criação destes Juizados em todo ao país, além de acompanhar denúncias contra juízes que se recusam a aplicá-la ou a aplicam com distorções. Pesquisa realizada pelo OBSERVE²³, em 2010, mostrou que o avanço desses juí-

zados tem encontrado resistência nos Tribunais de Justiça Estaduais. Em algumas capitais e nas comarcas do interior, a aplicação desta Lei tem sido realizada através de Varas Criminais adaptadas e nem sempre adequadas para a aplicação integral das medidas previstas. Vejamos o que diz o operador a respeito da aplicação da lei:

Ter uma lei é algo positivo, ter um regramento básico também, só que há um descumprimento muito grande desse procedimento mínimo. Tem cidades em que o Ministério Público não defere alimentos na audiência e diz que tem que entrar com uma ação cível, só que a Lei diz que esse é o papel na primeira audiência. Então tudo pode acontecer, existe ainda muita resistência, uma resistência machista, cultural. (operador policial 1)

O segundo grupo de ações propostas pela Lei são as medidas de proteção à integridade da mulher incluindo as que obrigam o agressor e as que protegem a ofendida. Em relação ao agressor está prevista a suspensão de porte de arma, o afastamento do domicílio, a proibição de condutas como aproximação e contato, a frequência a determinados lugares e a restrição ao direito de visita a menores. Para a mulher há a possibilidade de recondução ao domicílio; afastamento do domicílio sem prejuízo dos direitos e encaminhamento a serviços de saúde e assistência social¹⁰. Com o advento da Lei, muitas dessas novas atribuições foram delegadas à autoridade policial:

Depois da Lei, nós temos a prerrogativa e obrigação, quando a vítima solicita esse acompanhamento, de acompanhar até o local para garantir sua segurança e retirar seus pertences na casa, até ela ter uma solução definitiva, que passa pela justiça, através das medidas protetivas solicitadas no plantão mesmo, até o afastamento do cidadão, do companheiro de casa. Isso a gente faz e tá previsto na lei, era uma das resoluções que antes da Lei Maria da Penha não se tinha, e eu acho que isso é bem positivo. (operador policial 2)

Os operadores relatam que houve mudança na quantidade e na gravidade das denúncias, afirmando que a Lei abriu a possibilidade de resolução de situações de violência a um grande contingente de mulheres agredidas. Esse fato contribuiu para aumentar a demanda de todas as instituições que fazem parte da rede, especialmente as do âmbito jurídico e policial, que têm se defrontado com uma quantidade enorme de processos:

Cada vez que chega uma lei como a Maria da Penha e se faz essa divulgação, aumenta o número de denúncias, mas a gente não tem certeza se aumenta o número de violências, uma vez que as pessoas começam a conhecer os seus direitos e a

Lei. Aí fica mais fácil de denunciar, elas sabem que caminhos acessar. O que mais acontece é a injúria seguido da lesão corporal, às vezes a mulher registra uma ocorrência de ameaça, e um mês depois uma lesão. Isso tem diminuído depois da Lei Maria da Penha. Não tem diminuído o número de ocorrências, mas a gravidade. Se ela registrou uma ameaça e pediu a medida protetiva, raramente acontecerá lesão corporal. Acontece a desobediência porque ele não cumpre a ordem de afastamento, mas a lesão está se conseguindo evitar. (operador policial 1)

Um ponto polêmico é a necessidade de representação por parte da vítima. A Lei nº 9.099/95 considerava a violência como crime condicionado à representação e a ação penal só iniciava a partir da intenção da ofendida de processar criminalmente o acusado. Com a Maria da Penha, deixou de ter valor a exigência de representação e as lesões corporais passam a ser consideradas crime de ação penal pública incondicionada²⁴, bastando que a vítima de violência compareça à delegacia para abrir um processo. Essa questão gerou inúmeros recursos aos tribunais de justiça, havendo questionamentos em relação à natureza incondicionada da ação penal pública proposta independentemente da declaração da vítima. Segundo o movimento de mulheres, a transformação da ação penal pública incondicionada em ação penal pública condicionada significa despenalização. Além disso, sabe-se que muitas mulheres não são adequadamente informadas sobre esta questão jurídica e há juízes que não deferem as medidas protetivas sem representação, situações que levam as mulheres a desacreditarem da lei²².

Na amostra de Porto Alegre, o operador entrevistado defende que não seja exigida a representação para a concessão de medida protetiva, assinalando que há juízes que não deferem as medidas se não houver representação, deixando, portanto, as mulheres desprotegidas:

Alguns juízes entendem que não podem considerar a medida protetiva de urgência se a vítima não representa contra o autor do fato no momento do registro. Muitas vezes a vítima chega e ela quer proteção, mas não tem condições emocionais naquele momento de discernir se quer ou não processar o agressor. Nós entendemos que isso não pode prejudicar a concessão das medidas de proteção, a vítima tem que receber as medidas de proteção ainda que ela não queira fazer a representação. Então, eu acho que isso seria um passo superimportante para a aplicação da lei, ou seja, colocar um dispo-

sitivo no artigo 19, no sentido de que a concessão das medidas protetivas de urgência independam de representação da vítima. (operador jurídico)

Esses foram alguns dos tópicos discutidos acerca da Lei, que emergiram espontaneamente no percurso da pesquisa, demonstrando o quanto esta questão está candente, principalmente no âmbito do setor jurídico-policial, ação social e ONG. Porém essa discussão não esteve presente nos setores saúde e educação, onde constatamos pouco protagonismo em relação à violência contra a mulher.

Não há dúvida que a Lei veio para ficar, através dela a violência contra a mulher foi positivada e colocada em pauta como um direito humano fundamental para as mulheres. Pesquisas de opinião realizadas no território nacional mostram que houve uma apropriação maciça da Lei, demonstrada pelo amplo conhecimento por parte de homens e mulheres e pela alta popularidade da mesma¹⁹. Como já referido, ela foi apropriada pela população e entendida como um direito pelas mulheres, que estão usando o dispositivo legal e avaliando a sua efetividade:

Ah! Eu sempre procurei informações, na internet, na televisão, sou muito de ler, de pesquisar, de ir atrás das coisas. Ele estava viajando, então eu fui na delegacia da mulher para me informar, porque eu já queria me separar. Como é que eu faço, como é que eu tenho que agir, quais são os meus direitos o que eu posso fazer e que eu não posso, foi nesse dia que eu cheguei lá, que eu fui perguntar como é que era a tal da protetiva, como é que funcionava. Aí ela explicou que ele não poderia chegar perto de mim. (mulher em situação de violência física)

Eu acho que deveriam dar, sei lá, tipo uma proteção, isso que está faltando, muitas pessoas voltam pra casa e acabam morrendo, tem muitas mulheres que não vão porque tem medo. (mulher em situação de violência patrimonial)

De qualquer maneira, como diz o operador, podendo-se de certo modo fazer uma analogia à efetivação do SUS, o “desafio agora é implementar a Lei”:

Em relação à legislação eu acho que a gente já deu um bom passo que é a Lei Maria da Penha, a gente tem é que tirar ela do papel. Ela até já saiu do papel, mas a gente tem que efetivar essa Lei. (operador policial 1)

A Maria da Penha, a 11.340, ela é bem interessante, se for aplicada como preconiza a Lei. A legislação em si está perfeita, só tem que ser aplicada. (operador policial 2)

Limitações da lei

Se por um lado ouvimos afirmações reforçando a potência da Lei nos discursos dos entrevistados, por outro, como já discutido em outros trabalhos, os operadores como membros da cultura em que vivem, não são imunes ao machismo e sexismo, além de mostram-se resistentes a mudanças^{7,25}. Tem-se apontado também que os avanços na legislação ocorridos nos últimos tempos não alteraram o discurso dos juízes, considerados um grupo conservador, corporativo e pouco aberto ao diálogo com a sociedade²⁶. Enfim, depoimentos em defesa da Lei, não significam necessariamente que os falantes estejam comprometidos com a mudança nas práticas.

As medidas protetivas constituem um avanço desta legislação e permitem à mulher fazer o pedido junto à DEM, que encaminham ao Juizado da Violência Doméstica e que devem ser deferidas em um prazo máximo de 48 horas. Na pesquisa que realizamos, esse foi um ponto frágil denunciado pelas mulheres, que não se sentem devidamente amparadas pelo dispositivo legal. Em avaliação da Lei Maria da Penha realizada em Belo Horizonte, a autora aponta para duas situações que dificultam a aplicação das medidas protetivas: o conteúdo do relato circunstanciado, que muitas vezes não fornece ao juiz elementos suficientes para decidir sobre a necessidade das medidas e a inexistência de uma articulação entre o judiciário e a rede para tomar providências quando o agressor esteja desrespeitando as medidas²².

Em Porto Alegre, as mulheres disseram não se sentir seguras em relação à cessação das agressões e ameaças, pois os agressores não são responsabilizados e o sistema policial quando acionado não responde aos pedidos de proteção com a rapidez e presteza necessárias ou ainda quando realiza o contato com a mulher mostra-se incapaz de oferecer ajuda. *A medida protetiva é um mero papel e possui apenas valor simbólico*, relata um dos operadores jurídicos, *ela poderá ou não ser respeitada pelo agressor*. Ao relatar pedidos de ajuda frustrados, várias das mulheres em situação de violência referiram-se amargamente às *protetivas que não protegem*.

Toda vez que eu ligava pro 190, eles apaziguavam ali no momento, não faziam ocorrência, sendo que eu tenho conhecimento da Lei Maria da Penha, eles deveriam ter levado ele, principalmente porque ele estava armado, eles não fizeram nada. (mulher em situação de violência física)

Políticas, Leis? Eu pedi medida protetiva antes, não tive resposta nenhuma, se ele tivesse ido na

minha casa como ele foi várias vezes chorar, implorar perdão, se ele tivesse ido fazer outra coisa, ele teria feito, que ajuda da polícia não tinha nenhuma, porque a medida protetiva foi só no papel. (mulher em situação de violência física)

Por outro lado, ouvimos operadores que entendem haver excesso na demanda das mulheres por medidas protetivas, fato que, segundo eles, banaliza e desacredita o procedimento que deveria ser utilizado apenas quando existe risco ou ameaça de violência:

Então, quando estão dentro de casa e um não suporta mais ver a cara do outro, o que esse casal precisa? Separar e não ir à delegacia, registrar ocorrência, pedir medida protetiva para o afastamento do outro de casa. Não é para isso que existem as medidas protetivas, mas para resguardar a integridade física e psicológica das mulheres que efetivamente são vítimas de violência, não para aquelas que terminaram a relação, que não têm mais interesse, que não amam mais o companheiro. (operador judiciário)

De qualquer modo, esses relatos indicam que o Estado ainda não consegue dar garantia de segurança às mulheres e punir o desrespeito às medidas judiciais, tendo como consequência o fato de muitas não denunciarem, principalmente pelo medo de vingança do agressor. Outras, após o registro da ocorrência, retornam às casas por falta de outra opção, ou mesmo por indicação dos operadores que as atendem. A vítima precisa sentir-se de fato protegida, não somente para denunciar como para manter esta denúncia⁹.

O setor jurídico precisa ser mais efetivo, não tão brando com a questão da Lei, acho que a coisa tem que fazer valer mesmo, a gente tem discutido muito isso e tem acompanhado na mídia alguns juízes que tem outro entendimento em relação à Lei, debocham e acabam banalizando a lei que deveria ser cumprida, fez dois anos agora e poucos casos foram levados a júri. (operador da ação social)

Outro empecilho à aplicação da Lei Maria da Penha refere-se à precariedade de recursos, seja de estrutura física ou humana tanto da polícia quanto das demais instituições da rede, que torna difícil cumprir o programa de enfrentamento à violência previsto na legislação:

Logo que eu cheguei, a gente fez uma reunião e tentou começar a trabalhar a Lei Maria da Penha com os policiais, porque a lei veio com muitas mudanças inclusive em relação ao trabalho da polícia civil e os policiais não estavam capacitados para trabalhar com essa Lei. (operador policial 1)

Aspecto imprescindível para a efetivação da Lei é que os serviços trabalhem de forma integra-

da configurando a rede de enfrentamento à violência. Esta, pressupõe ação e responsabilidade intersetorial e atuação em equipes multidisciplinares compostas por profissionais das áreas psicossocial, jurídica e de saúde para promover a orientação e o cuidado das pessoas afetadas^{27,28}. Durante a pesquisa, ficou perceptível a carência de profissionais nos diversos serviços que compõem a rede de atenção em Porto Alegre, encontrando-se a figura do trabalhador voluntário, presente em todas as instituições pesquisadas, sendo que às vezes são os únicos profissionais disponíveis, demonstrando a pouca atenção e prioridade conferida pelo Estado à política de enfrentamento da violência de gênero. Acrescenta-se o fato desses profissionais não serem servidores, reforçando a noção clientelista de seu trabalho:

Aqui eu faço uma atividade voluntária todas as terças-feiras e trabalho com as vítimas e com os agressores. Trabalho como? No sentido de favorecer o andamento da audiência. Porque chega, às vezes, algumas audiências e elas travam, a coisa não vai é a briga, a disputa, a raiva, fica um duelo de um com o outro e a coisa não anda e não se pode perder tempo, a demanda é muito grande. (psicóloga voluntária Foro Central)

Sinto falta é de mais pessoal da equipe da psicologia. Eu não tenho estagiário, estou aqui há três meses, gostaria, adoraria ter estagiário, mas eu sou cargo de confiança, então eu estou aqui até o dia 31 de dezembro, depois não se sabe... (operadora serviço social)

Nos diferentes serviços, não havia protocolos de atendimento, registros dos casos atendidos para notificação dos casos e avaliação das medidas adotadas. Também não encontramos descrição de planos terapêuticos e de cuidado e dos encaminhamentos efetuados. Observamos abordagens díspares no que se refere à fundamentação teórica, que serve de subsídio às condutas práticas realizadas nas diversas instituições que prestam atendimento, encontrando-se desde os profissionais ou operadores que acham que a culpa é da mulher até os que entendem a violência como uma doença a ser tratada. O processo de psicologização e a assistencialização das mulheres em situação de violência que ocorreu após a Lei Maria da Penha incentiva o encaminhamento de mulheres e agressores para atividades de apoio clínico, que pretendem tratar, e por vezes até curar, as sequelas individuais das violências^{18,29}.

A Lei prevê a criação de centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, programas de educação e o encaminhamento do

agressor a programa oficial ou comunitário de atendimento e proteção, situação que ainda não existe na maioria dos municípios:

Eu acho que tem que ter um trabalho com os agressores, colocar o agressor só na cadeia não dá. Se for necessário tem que ir, mas se nós vamos só colocando as cadeias vão superlotar e não pode ser só com esse fim. Vai prender e, bom tudo bem, vai levar um susto, mas isso não é educativo. A Lei Maria da Penha diz que é necessário atendimento para os homens. (operador ação social)

O que acontece é que a lei fala em atendimento multidisciplinar e não existe. O que é o atendimento multidisciplinar? É a polícia fazendo seu papel, é o juiz fazendo seu papel, é o assistente social fazendo o dele. Falta essa integração. (operador policial 2)

Enfim, há investigadores do campo das ciências jurídicas que percebem o sistema de justiça criminal como estruturalmente incapaz de oferecer proteção à mulher, além de não conseguir fazer com que a pena cumpra as funções de prevenção e reabilitação. Isso ocorre porque o sistema de justiça funciona como um dispositivo de controle social e de violência institucional, discriminando, humilhando e revitimizando as vítimas³⁰. Segundo Pasinato³¹:

observar o funcionamento do Judiciário a partir da aplicação da justiça na solução de conflitos de gênero permite verificar a extensão da chamada crise do modelo liberal, em que os princípios da igualdade caem por terra, dando lugar as assimetrias de gênero e legitimando os atos que perpetuam a violência contra a mulher.

As contradições entre o discurso e a prática dos operadores, assim como entre o discurso jurídico e feminista³² e o descompasso entre o que procuram as mulheres e o que oferecem os serviços²⁹ mostraram que embora a elaboração de leis específicas em relação à violência de gênero seja uma conquista do movimento de mulheres, a lei por si só não basta. E para fazê-la valer, é preciso não só o aumento de recursos materiais, humanos e financeiros, mas um árduo trabalho de desconstrução dos mecanismos ideológicos que mantêm as desigualdades sociais e as hierarquias de poder entre os gêneros.

Palavras finais

Neste trabalho percebemos o quanto a Lei Maria da Penha é conhecida e está incorporada ao discurso de todas as pessoas entrevistadas, operadores do setor jurídico, policial, ação social, ONG,

assim como das mulheres que percorriam estes serviços e mencionaram a lei tanto em termos de sua importância quanto de seus limites.

Os operadores das instituições que atuam no enfrentamento da violência de gênero em Porto Alegre formulam um discurso afinado com o dispositivo legal, embora as práticas ainda não dêem conta de prestar um atendimento integral à mulher e prevenir a ocorrência de novos episódios de violência.

Acrescente-se a existência de apenas uma Delegacia da Mulher e um Juizado da Violência Doméstica na capital do Estado e a carência de recursos materiais e pessoais, configurando um quadro ainda deficitário para a implementação da Lei.

As mulheres declararam fragilidades e limitações na aplicação do instrumento legal, salientando o descumprimento das medidas protetivas pelos agressores e a dificuldade dos serviços de segurança pública efetivamente protegê-las. Dessa maneira, embora a Lei tenha acenado com

a possibilidade de proteção e justiça, essa situação ainda não se concretizou. Porém, não se pode minimizar a importância do regramento legal e as profundas mudanças propostas pela Lei, com o objetivo de universalizar o acesso à justiça a contingentes da população historicamente excluídos de direitos.

Finalmente, consideramos importante pontuar que os cinco anos da Lei Maria da Penha representam um tempo de vigência ainda curto para que se possa avaliar sua real eficácia e efetividade. Além do mais, vários grupos, muitos representando interesses conservadores, têm se empenhado em propor alterações com intuito de descaracterizar o instrumento legal. A Lei ainda se encontra em fase de experimentação e certamente deverá sofrer vários ajustes, porém é preciso manter o texto em sua integralidade por tempo suficiente para medir o seu impacto, evitando alterações precipitadas que possam descaracterizar, distorcer ou mesmo anular o dispositivo legal.

Colaboradores

SN Meneghel, B Mueller, ME Collaziol e MM Quadros participaram igualmente de todas as etapas de elaboração do artigo.

Referências

1. Debert GG, Gregori MF. Violência e Gênero - Novas propostas, velhos dilemas. *Rev Bras Ciências Sociais* 2008; 23(66):165-185.
2. Brasil. Presidência da República. Lei 11.340 de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8o do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* 2006; ago 8.
3. Silveira RS, Nardi HC, Barbedo CG. *Violências contra as mulheres e a Lei Maria da Penha: problematizações sobre as articulações entre gênero e raça*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; 2010. (Fazendo gênero, n. 9).
4. Cortês IR, Matos MC. *Lei Maria da Penha: Do papel para a vida*. Brasília: CFEMEA; 2007.
5. Lima LRB, Freitas MT. Lei Maria da Penha: Efetivação e suas implicações sociais. *Dataveni@* 2009; 1(1). [acessado 2010 jul 12]. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/view/508>
6. Queiroz FM. *Lei Maria da Penha: Conquista legal, desafios à sua implementação*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina; 2008. (Fazendo Gênero, n. 8).
7. Bandeira L. Três décadas de resistência feminista contra o sexismo e a violência feminina no Brasil: 1976 a 2006. *Rev Sociedade e Estado* 2009; 24(2):401-438.
8. Gregori MF. Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo: Paradoxos e paralelismos. In: Debert GG, Gregori MF, Piscitelli A, organizadores. *Gênero e distribuição da justiça: As Delegacias de Defesa da Mulher e a construção das diferenças*. Campinas: PAGU, Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp; 2006. p. 57-87.
9. Alves FM. Lei Maria da Penha: das discussões à aprovação de uma proposta concreta de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. *Jus Navigandi* 2006; 10(1133). [acessado 2010 jul 30]. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8764&p=2>
10. Ávila TAP. Lei Maria da Penha. Uma análise dos novos instrumentos de proteção às mulheres. Projeto BuscaLegis 2007; [acessado 2010 jul 30]. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10692&p=1>
11. Azevedo RG. Sistema penal e violência de gênero: análise sociojurídica da Lei 11.340/06. *Rev Sociedade e Estado* 2008; 23(1):113-135.
12. Bastos ML. Violência doméstica e familiar contra a mulher. Lei “Maria da Penha”. Alguns comentários. *Jus Navigandi* 2006; 10(1189). [acessado 2010 jul 12]. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9006&p=1>
13. Rabelo I, Saraiva RV. A Lei Maria da Penha e o reconhecimento legal da evolução do conceito de família. *Jus Navigandi* 2006; 10(1170). [acessado 2010 jul 12]. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8911>
14. Meneghel SN. *Rotas críticas: a trajetória das mulheres no enfrentamento das violências* [Projeto de Pesquisa]. Porto Alegre: Apoio CNPq; 2007.
15. Shrader E, Sagot M. *La ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar*. Protocolo de investigación. Washington DC: OPAS; 1998.
16. Bauer M, Gaskell G. *Pesquisa qualitativa com imagem, texto e som*. Petrópolis: Vozes; 2002.
17. Minayo MCS. *O desafio do conhecimento*. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo, Rio de Janeiro: Hucitec, Abrasco; 1992.
18. Pougy LG. Desafios políticos em tempos de Lei Maria da Penha. *Rev Katálisis* 2010; 13(1):76-85.
19. Pasinato W, Santos CM. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Pagu-Unicamp, Ceplaes, IDRC; 2008. [acessado 2011 ago 30]. Disponível em: <http://www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/materiales.html>
20. Pasinato W. Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá – Mato Grosso [Relatório final]. Salvador: Observe – Observatório Lei Maria da Penha; 2009.
21. Rifiotis T. Judicialização das relações sociais e estratégias de reconhecimento: repensando a ‘violência conjugal’ e a ‘violência intrafamiliar’. *Rev Katálisis* 2008; 11(2):225-236.
22. Pasinato W. Lei Maria da Penha. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas* 2010; 10(2):216-232.
23. Observe. Observatório para a Lei Maria da Penha. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal. [Relatório Final]. Brasília, novembro, 2010. [acessado 2011 ago 30]. Disponível em: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/publicacoes/relatorio-final-do-observatorio-de-monitoramento-da-lei-maria-da-penha>
24. Brasil. Supremo Tribunal de Justiça. Lei Maria da Penha. Decisão do STJ. 14.10.2010. [2011 ago 30]. Disponível em: <http://consultor-juridico.jusbrasil.com.br/noticias/2417790/queixa-de-vitima-e-suficiente-para-abertura-de-acao-contra-agressor>
25. Presser AD, Meneghel SN, Hennington EA. Mulheres enfrentando a Violência de gênero: a voz dos operadores sociais. *Saúde e Sociedade* 2008; 17(3):126-137.
26. Cortizo MC, Goyeneche PL. Judicialização do privado e violência contra a mulher. *Rev Katálisis* 2010; 13(1):102-109.
27. Parodi AC, Gama RR. *Lei Maria da Penha: Comentários à Lei n 11.340*. São Paulo: Editora Russel; 2009.

28. Schraiber LB, d'Oliveira AF, Portella AP, Menicucci E. Violência de gênero no campo da Saúde Coletiva: conquistas e desafios. *Cien Saude Colet* 2009; 14(4):1019-1027.
29. Meneghel SN, Bairros F, Mueller B, Monteiro D, Oliveira LP, Collaziol ME. Rotas críticas: a trajetória das mulheres no enfrentamento das violências. *Cad Saude Publica* 2011; 27(4):743-752.
30. Andrade VRP. A Soberania Patriarcal: o Sistema de Justiça Criminal no Tratamento da Violência Sexual Contra a Mulher. *Rev Direito Público* 2007; (17):52-75.
31. Pasinato W. *Justiça e Violência contra a mulher. O papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: Annablume; 1998.
32. Menezes RF, Adrião KG. Lei Maria da Penha: (im)possibilidades de aplicabilidade pelas feministas e operadores de direito. *XXIII Congresso Internacional ALAS*; 2011; Recife.

Artigo apresentado em 19/09/2011

Aprovado em 01/10/2011

Versão final apresentada em 04/10/2011