

# Lei Maria da Penha

Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos?

## *The Maria da Penha Law*

*New approaches on old propositions. Where did we move on?*

Wânia Pasinato\*

---

**Resumo:** O objetivo deste artigo é refletir sobre os obstáculos e os problemas que têm sido enfrentados para a aplicação integral da Lei 11.340/2006, a Lei Maria da Penha. As reflexões apresentadas utilizam os dados empíricos obtidos durante a realização da pesquisa sobre “Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência. Estudo Comparativo sobre as Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Peru e Nicarágua)”. A pesquisa foi realizada entre 2007 e 2009, em Belo Horizonte, e teve como núcleo de investigação entrevistas em profundidade com 15 mulheres que sofreram violência nas relações conjugais e procuraram a Delegacia da Mulher para registrar a ocorrência policial. Do conjunto de resultados obtidos, foram selecionados alguns dados e algumas reflexões que ajudam a ilustrar o cotidiano da aplicação da lei naquele município. Neste texto foram tomados para análise aspectos relacionados com o papel da polícia, do judiciário e da rede de serviços especializados no atendimento a mulheres em situação de violência. O objetivo é oferecer elementos para o debate em torno da aplicação da Lei Maria da Penha e contribuir para sua implementação integral.

**Palavras-chave:** Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); Violência contra a Mulher; Delegacias da Mulher, Juizados de Violência Doméstica e Familiar, Redes de Serviços

**Abstract:** The aim of this paper is to discuss the obstacles and problems which have been encountered during the implementation process of Law 11340/2006, the Maria da Penha Law. The reflections presented are based on empirical data obtained during the research on “Access to Justice for Women in Situations of Violence. Comparative Study on Women’s Police Stations in Latin America (Brazil, Ecuador, Peru and Nicaragua)”. The survey was conducted between 2007 and 2009 in Belo Horizonte, and had as its core research 15 in-depth interviews with women who experienced violence in marital relations and who sought the women police station to register the incident.

---

\* Pesquisadora sênior do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/ USP) e pesquisadora do PAGU – Núcleo de Estudos de Gênero (UNICAMP). Atualmente, trabalha como consultora da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/SPM.PR e do Observe – Lei Maria da Penha. <waniapasinato@gmail.com>.

From the set of results, we selected some data as well as some thoughts that help to illustrate the daily life of law enforcement in that municipality. This text has reviewed aspects concerning the role of the police, the judiciary and the network of specialist services in assisting women who are victims violence. The goal is to provide elements for the debate about the application of Maria da Penha Law and contribute to its full implementation.

**Keywords:** Law 11340/2006 (Maria da Penha Law), Violence against women, Women's Police Stations, Special Courts for Domestic and Family Violence, Network Services

## Introdução

Há poucos dias os jornais impressos e eletrônicos do país foram ocupados pelas imagens de um crime registradas por uma câmera de circuito interno. Trata-se do caso do assassinato de M., cabeleireira, 31 anos, assassinada com 9 tiros disparados por seu ex-marido, F., borracheiro, 30 anos. O crime ocorreu no interior do salão de cabeleireira de propriedade da vítima, na manhã do dia 20 de janeiro de 2010, Venda Nova, uma das regiões mais pobres de Belo Horizonte, localizado na periferia da cidade. No local, além da vítima, estavam algumas funcionárias e clientes que presenciaram a entrada do agressor no local, testemunharam o crime e, posteriormente, sua fuga. No dia seguinte, mobilizada pela pressão da imprensa e pela reação de militantes de grupos de mulheres e feministas, entidades de defesa dos direitos das mulheres e profissionais que atuam com a vítima de violência doméstica, a Polícia Civil de Minas Gerais prendeu F. numa cidade do interior do estado. Ele foi transferido para a capital e está preso enquanto aguarda julgamento.<sup>1</sup>

Pouco se sabe sobre o caso. M. e F. foram casados por cinco anos e estavam separados há aproximadamente 1 ano. O rapaz não se conformava com a separação, tendo já feito várias ameaças contra a vida de M. Em 2009 F. havia lançado uma bomba contra o portão do salão de M. Outra ameaça teria ficado registrada na caixa postal do celular de M. Temerosa de que as intenções de seu ex-companheiro se concretizassem, por oito vezes ela registrou ocorrência nas delegacias de polícia de Belo Horizonte, sendo que quatro dessas ocorrências foram registradas na Delegacia da Mulher. De acordo com notícias veiculadas na imprensa, num desses registros foi solicitada a suspensão do porte de armas. Em outra medida, foi concedida a proibição de aproximação e F. não poderia se aproximar da ex-mulher, devendo respeitar a distância de 200 metros. Ambas são medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha. Na tentativa de inibir

<sup>1</sup> <<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/minas/ex-marido-suspeito-de-matar-cabelereira-e-presos-pela-pm-1.67232>>.

o comportamento violento do ex-companheiro, M. havia instalado em seu salão a câmera de circuito interno, cujo filme agora servirá de prova contra o assassino. M. não era uma vítima passiva dos acontecimentos, sabia que corria risco de morte e vinha procurando se proteger. Como outras tantas mulheres fazem diariamente em todo o país, procurou ajuda institucional, e através do registro policial esperava que o estado protegesse sua vida e seu direito a viver sem violência. Ela não foi passiva diante das ameaças do ex-companheiro, mas foi vítima da inércia do estado que ainda não parece ter acordado para a gravidade da violência que se pratica contra mulheres em todo o país.

Se existe algo que possa ser classificado como surpreendente neste caso, infelizmente não é a história de violência vivida por M. ou seu trágico desfecho. O assassinato de mulheres, jovens ou com mais idade, cometido por seus parceiros afetivos rejeitados e enciumados não é novidade nem exceção no país. Outros casos, mais ou menos famosos, ocorreram ao longo da história da sociedade brasileira e a partir dos anos 1970 ganharam repercussão na mídia, com denúncias protagonizadas pelos movimentos de mulheres e feministas, mostrando para toda a sociedade que o problema da violência contra as mulheres era um problema social e encontrava reforço na ação de um sistema de justiça conivente com esta prática, uma vez que absolvía os agressores reconhecendo que haviam agido em nome da honra ou sob violenta emoção.

Passados 30 anos desde as primeiras denúncias, o que chama a atenção sobre o caso de M. foi ele desnudar para todo o país, os problemas que estão sendo enfrentados pelas mulheres que buscam a proteção da polícia e da justiça no exercício de seus direitos. Em particular, aqueles direitos que estão assegurados na Lei Maria da Penha. A dramaticidade que este caso ganhou na imprensa, ainda mais pela exibição das cenas de vídeo, expôs as instituições de segurança e justiça e sua incapacidade em aplicar a Lei Maria da Penha e acirrou o debate nacional em torno das responsabilidades de cada instituição e cada profissional na aplicação desta lei.

Embora não seja incomum, casos como de M. podem ser tomados como emblemáticos do momento que vive o país no reconhecimento da violência contra as mulheres como um problema da sociedade. Graças a este reconhecimento, houve uma forte reação da opinião pública e o agressor foi rapidamente localizado, capturado e preso. Este mesmo reconhecimento permitiu que a Lei Maria da Penha fosse aprovada em 2006. Mas se hoje é possível contabilizar mudanças e avanços significativos nas leis e nas garantias formais de direitos para as mulheres, na prática o exercício desses direitos se confronta ainda com grandes obstáculos que impedem maior sucesso em ações que evitem a repetição de atitudes como a de F.

O objetivo deste artigo é abordar alguns destes obstáculos e contribuir para uma melhor aplicação da Lei Maria da Penha. O exemplo inicial e algumas reflexões que serão apresentadas referem-se a situação específica de Belo Horizonte. As informações apresentadas foram colhidas durante a execução da pesquisa *Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência. Estudo comparativo sobre as Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru)*<sup>2</sup>. Embora tratem de um contexto específico, as análises apresentadas refletem sobre problemas e obstáculos comuns a outros contextos de implementação da Lei Maria da Penha em diferentes estados brasileiros.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta introdução. Na primeira há uma apresentação da Lei e sua importância no contexto nacional e internacional. Na segunda parte são apresentadas algumas informações sobre o estudo de caso realizado em Belo Horizonte. A terceira parte traz elementos para a discussão de alguns aspectos da aplicação da Lei Maria da Penha em Belo Horizonte, como a atuação da polícia, do Judiciário e a importância das redes de serviços especializados. Na quarta parte encontram-se algumas considerações finais.

## **A Lei Maria da Penha: Uma nova abordagem para velhas propostas**

A Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, entrou em vigor em 22 de setembro de 2006. Trata-se de uma legislação especial cujo objetivo é “criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher...” (artigo 1º). A legislação está adequada à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém de Pará, OEA, 1994), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, ONU, de 1979) e a Constituição Federal (Brasil, 1988). Pode-se dizer que a nova legislação tem como paradigma o reconhecimento da violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos (artigo 6º da Lei 11.340/2006).

Com sua aprovação o Brasil passou a ser o 18º país na América Latina e Caribe a ter uma legislação específica para o enfrentamento da violência

<sup>2</sup> O estudo foi realizado em uma localidade de cada país. No Brasil o local escolhido foi Belo Horizonte. A sede nacional do projeto foi o PAGU – Núcleo de Estudos de Gênero/UNICAMP e a sede regional foi o CEPLAES – Centro de Planificación y Estudios Sociales (Quito, Equador) com financiamento do IDRC – Internacional Development Researche Centre, de Ottawa- Canadá. Mais informações sobre o projeto e seus produtos podem ser acessadas através do sítio de internet <[www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/](http://www.ceplaes.org.ec/AccessoJusticia/)>.

doméstica e familiar. Diferente do que ocorre em outros países da região, a legislação brasileira volta-se exclusivamente para a proteção dos direitos das mulheres. A lei restringe a proteção aos casos de violência que ocorrem em ambiente doméstico (independente de vínculo familiar), nas relações familiares ou em relações íntimas de afeto (artigo 5º). Esta restrição tem pelo menos duas justificativas: serem estes os contextos e situações em que as mulheres mais sofrem violência; como contraposição a uma política criminal que coloca a proteção à família em primeiro lugar, deixando em segundo plano a proteção dos direitos individuais, permitindo desta maneira que muitos agressores de mulheres nunca sejam responsabilizados por seus atos.

Se por um lado a legislação restringe a proteção a determinado contexto e/ou relações, por outro lado estende esta mesma proteção a qualquer mulher que tenha sido vítima de violência doméstica e familiar, independente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião (artigo 2º). No artigo 5º, parágrafo único, estabelece que as relações abarcadas por esta lei independente de orientação sexual, estendendo a proteção da mulher vítima de violência em casos de união homoafetiva.

Inicialmente divulgada como “uma lei mais severa na esfera criminal”, a Lei Maria da Penha busca propiciar mais do que a punição para os agressores de mulheres. Suas ações e medidas estão organizadas em três eixos de atuação (Pasinato, 2008, 2009). As medidas previstas na Lei Maria da Penha podem ser organizadas em três eixos de intervenção (Pasinato, 2008, 2009). O primeiro eixo trata das medidas criminais, para a punição da violência. Nele estão procedimentos como a retomada do inquérito policial, a prisão em flagrante, preventiva ou decorrente de pena condenatória; a restrição da representação criminal para determinados crimes e o veto para a aplicação da lei 9099/95 a qualquer crime que se configure como violência doméstica e familiar contra a mulher. No segundo eixo encontram-se as medidas de proteção da integridade física e dos direitos da mulher que se executam através de um conjunto de medidas protetivas com caráter de urgência para a mulher aliado a um conjunto de medidas que se voltam ao seu agressor. Integram também esse eixo as medidas de assistência, o que faz com que a atenção à mulher em situação de violência se dê de forma integral, contemplando o atendimento psicológico, jurídico e social. Finalmente, no terceiro eixo, estão as medidas de prevenção e de educação, compreendidas como estratégias possíveis e necessárias para coibir a reprodução social da violência e da discriminação baseadas no gênero.

A articulação destes três eixos depende, em certa medida, da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar que devem se organizar para que as medidas previstas na legislação sejam operacionalizadas de forma integrada,

proporcionando às mulheres acesso aos direitos e autonomia para superar a situação de violência em que se encontram. Mas não é apenas o Judiciário que precisa se reorganizar para a aplicação da lei. A correta implementação da lei exige a formulação políticas públicas de gênero direcionadas à integração entre a polícia, o judiciário e os diferentes serviços nas áreas de segurança, saúde, assistência jurídica, médica, psicológica, entre outras, que prestam atendimento a mulheres em situação de violência.

A aprovação desta lei representou um marco no extenso processo histórico de reconhecimento da violência contra as mulheres como um problema social no Brasil, resultado de um processo que ganhou força a partir dos anos 1970, com intensa participação dos movimentos de mulheres e feministas lutando pela conquista da cidadania para todos, mas com respeito pelas diferenças de gênero (Barsted, 2007; Pasinato, 2008, 2009). O texto legislativo reflete as ideias feministas e as lutas pela conquista dos direitos para as mulheres. Reflete também a preocupação de uma abordagem integral para o enfrentamento à violência contra as mulheres com as medidas nas três dimensões de enfrentamento: o combate, a proteção e a prevenção.

A lei introduz grandes mudanças no cenário jurídico e gerou muita polêmica na sua aplicação. Ciente das resistências e dificuldades que seriam enfrentadas, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres cuidou para que a lei não surgisse como um ato legislativo isolado, criando-lhe apoio no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres (2007)<sup>3</sup> e em outros programas, projetos e políticas do governo federal. A criação de um Observatório da Lei Maria da Penha faz parte dessas iniciativas. Assim como a lei, o Observatório constituiu uma experiência inédita no país<sup>4</sup>. Além disso, a Secretaria vem empenhando esforços num trabalho de articulação política junto a congressistas, e às instâncias superiores do Judiciário (tais como Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal) e o Conselho Nacional de Justiça, visando assim que as ameaças contra a lei sejam neutralizadas (Pasinato, 2009a).

Apesar de todos os esforços, no dia-a-dia de aplicação da Lei Maria da Penha os obstáculos se multiplicam por todo país. A pesquisa realizada

3 Informações sobre o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as mulheres podem ser obtidas no sítio da internet <[www.presidencia.gov.br/spmulheres](http://www.presidencia.gov.br/spmulheres)>

4 Informações sobre o Observe – Observatório Lei Maria da Penha, podem ser obtidas na página da web <[www.observe.ufba.br](http://www.observe.ufba.br)>. O Observatório está realizando uma pesquisa em todas as capitais brasileiras para conhecer as condições de funcionamento das Delegacias da Mulher e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar e a aplicação da lei nestas instâncias. Será a primeira pesquisa nacional sobre o tema e tem resultados previstos para o 2º semestre de 2010.

em Belo Horizonte teve como objetivo contribuir para esse debate. Algumas informações sobre a pesquisa são apresentadas a seguir.

## **A experiência de Belo Horizonte**

A pesquisa *Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência. Estudo Comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina* teve como objetivo conhecer o impacto que estas delegacias tiveram na vida das mulheres que viveram situações de violência e procuraram ajuda policial para interromper a violência e exercer seus direitos<sup>5</sup>. Tomou-se como pressuposto para este estudo o fato de que em aproximadamente 20 anos de existência dessas delegacias pouco se sabe sobre as contribuições concretas que deram para as mulheres viverem sem violência. Além disso, um dos principais objetivos era saber como as mulheres avaliam essa experiência, se ela contribuiu para que saíssem da situação de violência e como definem o acesso à justiça. Durante dois anos foram realizadas a pesquisa bibliográfica sobre a experiência nacional das Delegacias da Mulher (Pasinato e Santos, 2008) e a pesquisa empírica que consistiu em uma pesquisa de opinião com mulheres da população de Belo Horizonte (Pasinato e Santos, 2008), entrevistas pós-atendimento na Delegacia da Mulher de Belo Horizonte, entrevistas em profundidade com mulheres usuárias da Delegacia da Mulher e com operadores do direito, gestores de políticas públicas do município de Belo Horizonte e do estado de Minas Gerais e profissionais que trabalham nos serviços de atendimento a mulheres.

As entrevistas em profundidade constituem o núcleo central desta pesquisa. Foram realizadas 15 entrevistas com mulheres cujas idades variaram entre 19 e 50 anos, que foram vítimas de violência provocada por seus parceiros afetivos e que procuraram a Delegacia Especial de Crimes contra a Mulher de Belo Horizonte para registrar a ocorrência policial. As mulheres entrevistadas realizaram o registro antes e/ou depois da Lei 11.340/2006 numa

<sup>5</sup> Além do Brasil, participaram da pesquisa equipes do Equador, Peru e Nicarágua. Todos os países possuem delegacias da mulher que foram criadas a partir da segunda metade dos anos 1980, sendo que no Peru e na Nicarágua houve uma forte inspiração no modelo brasileiro. Além das delegacias, os quatro países são signatários da CEDAW e da Convenção de Belém do Pará, possuem legislação especial para o enfrentamento da violência doméstica e familiar e contam com movimentos de mulheres e feministas muito atuantes. Para garantir a comparação entre os resultados obtidos em cada país, as equipes nacionais discutiram coletivamente os critérios para a seleção da localidade e os componentes da pesquisa empírica, definindo o perfil das mulheres atendidas e o tipo de violência que seria investigada. Em cada país foi selecionada uma localidade: Cuenca no Equador; Vila El Salvador no Peru e Ciudad Sandino na Nicarágua. A escolha de Belo Horizonte baseou-se nos critérios de seleção que, entre outros, considerou o tempo de existência da Delegacia da Mulher e a disponibilidade dos atores envolvidos com as políticas públicas em acolher a pesquisa, contribuir para seu desenvolvimento e aplicação e discutir seus resultados.

forma de captar diferenças na forma como foram atendidas e nas respostas que obtiveram do Judiciário.

O município de Belo Horizonte tem uma boa oferta de serviços especializados no atendimento de mulheres em situação de violência, alguns deles com mais de 10 anos de funcionamento. Além da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher, criada em 1986, a rede de atendimento conta com dois Centros de Referência (O Centro Risoleta Neves de Atendimento é mantido pelo estado e foi criado em 2004, e o Centro de Apoio à Mulher – Bem-vinda é mantido pela prefeitura e foi criado em 1996), uma Casa Abrigo (também mantida pela prefeitura e criada em 1996), uma Promotoria Especial de Violência Doméstica e Familiar (criada no segundo semestre de 2006, após a Lei 11.340/2006), o Núcleo de Defesa da Mulher da Defensoria Pública (criado em 2005), uma ONG que trabalha com grupos de reflexão para agressores e para mulheres, a coordenadoria municipal de direitos da mulher (COMDIM, criada em 1998) e a coordenadoria estadual de políticas para mulheres (CEPAM, criada em 2007), além dos Conselhos de Direitos das Mulheres do estado e do município. Este conjunto de serviços proporciona para as mulheres ampla cobertura de atendimento nas áreas da segurança e justiça, orientação psicológica, social e jurídica. Apesar de ampla, o atendimento ainda carece de melhor organização (Pasinato, 2006, 2009a; Coelho, Caldas e Gomes, 2008; Coelho, Silva e Figueiredo, 2008).

*Em 2008 os serviços constituíram a Rede de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher de Minas Gerais* que abrange também serviços de outros municípios da Região Metropolitana. Apesar de todos os esforços e dos avanços que foram conquistados por esta Rede, os serviços e seus profissionais ainda encontram problemas para estabelecer os fluxos de atendimento para as mulheres em situação de violência, inclusive para atender de forma adequada as medidas protetivas e de assistência previstas na Lei Maria da Pena. A pesquisa contribuiu para identificar alguns dos problemas que são enfrentados pelas mulheres que procuram ajuda. Identificou também os limites institucionais para a atuação dos profissionais. Parte dos problemas deve-se à inexistência do Juizado de Violência Doméstica e Familiar, mas existem também problemas na polícia e nos demais serviços que formam a Rede de Enfrentamento à Violência, conforme apresentado a seguir.

## **Os novos procedimentos da Lei 11.340/2006 e as velhas práticas institucionais**

Além da definição da violência, a Lei Maria da Pena também definiu as atribuições da polícia e do Judiciário. Ainda que não trate explicitamente da



constituição de Redes de Serviços, sua necessidade está implícita na aplicação da abordagem integral para o enfrentamento à violência, posto que nenhum serviço tenha condições de dar tal atendimento sozinho.

### ***O papel da polícia***

O atendimento pela autoridade policial está regulamentado no Capítulo III da Lei 11.340/2006. Além das atividades de polícia judiciária – registro de ocorrência policial e inquéritos policiais como instrumento de apuração das responsabilidades nos ilícitos penais que se enquadram na lei –, a autoridade policial também deve atuar para que sejam aplicadas as medidas protetivas de urgência, sempre que a mulher solicitar. Estas medidas são, em boa parte, de natureza cível, tal como pedidos de guarda de filhos e ações de alimentos, de separação conjugal. Prevêem também medidas tal como os pedidos de afastamento do agressor – como foi aplicado no caso de M. e F. usado de exemplo no início deste artigo –. Cabe também à autoridade policial providenciar que esta mulher receba socorro médico e tenha preservada sua segurança, transferindo-a para local em que permaneça protegida (podendo ser um abrigo ou a casa de parentes). Com esta alteração, a polícia passa a atuar de imediato em duas frentes de intervenção: os pedidos de medidas protetivas possuem trâmite rápido e uma vez que tenha sido solicitado, seu envio deverá ser imediato para o juízo competente para sua avaliação. Paralelamente, nos casos de crimes previstos na legislação deverá a mesma autoridade policial providenciar a instauração do inquérito policial, dando-lhe o prosseguimento legal. Outra mudança introduzida pela Lei 11.340/2006 refere-se à possibilidade da prisão em flagrante delito em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, e a prisão preventiva, nos casos, por exemplo, em que o agressor esteja descumprindo as medidas protetivas.

Ao definir as atribuições da polícia o legislador referiu-se às polícias civis de modo geral, embora no artigo 35, inciso III, apareça uma recomendação para a criação de Delegacias de Polícia Especializadas, assim como outros serviços que poderão integrar a Rede de atendimento a mulheres em situação de violência. Isto significa que a aplicação da Lei 11.340/2006 não é de competência *exclusiva* das Delegacias de Atendimento à Mulher. Da mesma forma, não há nenhuma recomendação para que estas delegacias especializadas limitem seu atendimento *apenas* para mulheres que se enquadrem nos dispositivos desta legislação, o que deixaria de fora da proteção policial e do Estado outras tantas mulheres que são vítimas de violência baseada no gênero – como nos casos de assédio sexual ou crimes sexuais praticados por desconhecidos, por exemplo.

Em pouco mais de três anos de vigência da Lei Maria da Penha, pouco se sabe a respeito de como a polícia civil e, em particular, as Delegacias da Mulher, têm administrado suas novas atribuições. Notícias veiculadas pela imprensa nacional mostraram que nos primeiros meses de implementação da legislação houve uma redução no número de mulheres que procuraram as delegacias, um movimento que voltou a crescer nos anos seguintes. Diante da ausência de pesquisas que permitam conhecer a prevalência da violência contra as mulheres na sociedade, não é possível traduzir adequadamente o significado desta variação. Também não é possível responder de forma satisfatória às perguntas: o que estes números revelam sobre a violência contra as mulheres? Sua queda expressa a incerteza das mulheres diante da denúncia à polícia ou uma redução no número de casos? E seu aumento, o quê estaria revelando?

O que se sabe através das pesquisas de opinião é que a Lei Maria da Penha atingiu uma popularidade nunca vista na sociedade brasileira: pesquisa nacional realizada pelo IBOPE e o Instituto AVON, em 2009, mostrou que 78% das pessoas entrevistadas (homens e mulheres) conhecem a Lei. A pesquisa de opinião realizada em Belo Horizonte encontrou que 94,7% das entrevistadas disseram saber que existe uma legislação específica para o enfrentamento da violência contra a mulher, sendo que 43% entendem que a lei serve para a proteção das mulheres (Pasinato e Santos, 2008b).<sup>6</sup>

Este conhecimento tem reflexos sobre a procura realizada pelas mulheres. No cotidiano das delegacias de polícia em todo o país tem se verificado anualmente um aumento no volume de registros. Sabe-se que em várias localidades, os distritos policiais têm deixado de aplicar a Lei Maria da Penha, encaminhando as denúncias para as Delegacias da Mulher, o que tem concentrado nestas especializadas o maior aumento de registros. É possível tomar o exemplo de Belo Horizonte para ilustrar esse cotidiano. A Delegacia Especial de Crimes Contra as Mulheres não possui estatísticas disponíveis sobre as ocorrências que registra. As poucas informações mostram que em 2005 haviam sido realizados 7.005 registros de ocorrências. Em 2006 este número caiu para 5.751 e em 2007 já havia se elevado para 6.433<sup>7</sup> (Pasinato, 2009a). Após o assassinato de M. a imprensa divulgou que a polícia civil em Belo Horizonte (ou seja, os distritos policiais e a Delegacia da Mulher) em 2007 havia registrado 10.851 ocorrências. Em 2008 estes números teriam crescido para 11.505 e, em 2009 teriam sido 15.437 queixas. Todos estes

<sup>6</sup> Uma pesquisa realizada em 2008 por uma ONG feminista mostrou que este conhecimento girava em torno de 68% (IBOPE/THEMIS, 2008).

<sup>7</sup> Informações coletadas durante a pesquisa Acesso à Justiça.

números, de acordo com a notícia veiculada pela imprensa mineira, referem-se apenas a crimes de lesões corporais e ameaças – os crimes que figuram entre os mais frequentes entre os registros policiais.<sup>8</sup>

É importante lembrar que esses números referem-se ao registro inicial e não existem informações sobre o número de inquéritos que são gerados a partir deste total. Durante a pesquisa também não foi possível saber quanto tempo é consumido até que um inquérito seja concluído. Durante as atividades de pesquisa na Delegacia da Mulher foram encontrados inquéritos policiais que haviam sido instaurados em setembro de 2006 – mês em que a Lei 11.340/2006 entrou em vigor – e que em novembro de 2008 ainda não haviam sido concluídos e enviados ao Judiciário. Os inquéritos são morosos e muitos se arrastam de maneira injustificada à espera de testemunhas que nunca comparecem. Em alguns casos, as próprias vítimas haviam retornado à Delegacia e manifestado seu desejo de não dar continuidade à ação judicial. Por se tratarem de ocorrências de lesão corporal não puderam interferir neste curso e o inquérito continuou tramitando entre a delegacia e o judiciário a espera de laudos e testemunhas.

Há que se ressaltar que neste tema da morosidade, a Delegacia não pode ser a única a ser responsabilizada pela demora e atrasos na conclusão dos procedimentos. O Ministério Público, também sobrecarregado de processos, muitas vezes faz vista grossa aos sucessivos pedidos de dilação para inquéritos policiais e desta forma adia nova entrada de processos na justiça. Por um entendimento consensual entre os promotores da Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar, sua atuação tem se concentrado nos pedidos de medidas protetivas, refletindo o entendimento de que é muito mais importante proteger as mulheres do que cuidar da responsabilização dos agressores mediante o processo criminal.

A retomada do inquérito policial é um dos temas controversos na Lei 11.340/2006. Enquanto o texto legislativo apresenta significativos avanços na definição da violência e nas formas de seu enfrentamento, ecoando as demandas dos movimentos de mulheres e feministas pela punição e erradicação da violência contra a mulher, a retomada do inquérito policial parece ocorrer na contramão destes avanços. Parece também ignorar os estudos realizados nos últimos 30 anos, os quais mostraram de forma consistente as desvantagens da aplicação de um procedimento que é moroso e cujas medidas não correspondem

<sup>8</sup> <<http://www. hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/minas/ocorrencias-crescem-42-2-pos-criac-o-da-lei-maria-da-penha-1.69021>>

à urgência e às expectativas das mulheres que são vítimas de violência de gênero nas relações familiares (Pasinato, 2008).

Não é objetivo neste artigo aprofundar esta discussão sobre o inquérito policial e suas limitações para a investigação dos casos de violência baseada no gênero, ainda mais aquelas que ocorrem nas relações domésticas. Mas é importante enfatizar que este deve ser um tema da pauta de pesquisa e de discussões políticas que se ocupam da aplicação da Lei Maria da Penha, de forma que se possa pelo menos melhorar a qualidade dos inquéritos policiais e tornar sua elaboração mais célere e seu conteúdo mais substancial.

Outra atribuição da polícia são as medidas protetivas. De modo geral é possível afirmar que a polícia se desvencilha rapidamente desse procedimento. Em boa parte dos estados brasileiros foram construídos formulários onde constam as medidas previstas na legislação. Uma vez que as mulheres manifestem o desejo de solicitar essas medidas, são orientadas segundo as opções que constam desse documento. Uma vez feita a seleção das medidas o formulário é anexado a outro documento, contendo um relato circunstanciado sobre os fatos que levaram ao pedido de proteção. Em poucos dias esse pedido chega ao Judiciário que tem até 48 horas para sua apreciação.

Os problemas em torno das medidas protetivas são diversos. Apenas para referir a dois que foram observados durante a pesquisa em Belo Horizonte pode-se mencionar o conteúdo do relato circunstanciado, que muitas vezes não fornece ao juiz elementos suficientes para decidir sobre a necessidade das medidas e nem mesmo sobre sua adequação. O caso de M. tem elementos que ilustram essa dificuldade. A medida protetiva que lhe foi concedida pela justiça determinava que F., seu agressor, mantivesse uma distância de 200 metros da vítima. O que o Judiciário e a polícia pareciam desconhecer é que os dois eram vizinhos e a borracharia onde F. trabalhava estava situada a menos de 50 metros do salão de M. Informações como essas parecem elementares demais, mas devem ser entendidas como essenciais pela polícia e pela Justiça, evitando que sejam deferidas medidas que não são adequadas à realidade vivida por aquela mulher.

O outro problema observado em Belo Horizonte deve-se à inexistência de uma articulação entre o Judiciário e os serviços da Rede Especializada, de forma que possa ser dada à mulher alternativa de ajuda nos casos em que o agressor esteja desrespeitando as medidas, como a intervenção rápida da polícia militar e um serviço telefônico que facilite a denúncia dessas ameaças.

Assim como M., as mulheres que foram entrevistadas em Belo Horizonte narraram que mesmo com as medidas protetivas em mãos, não se sentiam seguras com relação a novas agressões e ameaças, pois seus agressores

continuavam sem receber nenhuma medida de responsabilização pelos atos que haviam cometido.

### ***O papel do Judiciário***

A Lei 11.340/2006 recomenda que sejam criados Juizados de Violência Doméstica e Familiar, órgão com competência exclusiva para a aplicação da legislação. Além do processo criminal, cabe ao magistrado também a competência sobre os processos cíveis relacionados à separação conjugal e ações de família (pensão alimentícia, guarda de bens, divisão de bens e propriedades, entre outras) desde que relacionadas com a segurança da mulher e seus filhos. Nestes juizados também deverão ser analisadas as medidas protetivas. Desta forma, cuidou o legislador que um mesmo juiz pudesse ter conhecimento abrangente sobre a causa analisada. Preocupou-se também em reduzir o tempo e os custos envolvidos com o processo judicial, facultando às mulheres o acesso à justiça.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais não instalou o Juizado Especial recomendado pela legislação. Os processos gerados pela aplicação da Lei Maria da Penha são encaminhados através de duas Varas Criminais adaptadas. Diferente do que está previsto na lei, os juízes responsáveis por estas Varas não julgam ações de natureza cível. As varas também não possuem estrutura adequada e a equipe multidisciplinar é bastante reduzida. Em janeiro de 2009, quando foram realizadas as entrevistas na pesquisa *Acesso à Justiça*, apurou-se que a juíza responsável pelo setor de inquéritos (hoje responsável por uma das varas adaptadas) realizava as audiências relativas ao artigo 16 da Lei 11.340/2006, mas não eram realizadas audiências para avaliar as medidas protetivas, sua adequação e/ou sua manutenção. O pessoal que trabalha nas varas, incluindo os magistrados, não recebeu capacitação para aplicação da lei. A falta de integração entre essas varas e a Rede de Enfrentamento à violência faz com que não sejam aplicadas as medidas de assistência e não há articulação com os programas e políticas sociais para encaminhamento das mulheres e seus familiares.

Durante a pesquisa *Acesso à Justiça* foi apurado que havia cerca de 7000 processos em andamento e outro volume semelhante de medidas protetivas aguardando deferimentos e encaminhamentos. As medidas protetivas levam até um ano para receberem o deferimento. As notícias veiculadas pela imprensa após o assassinato de M. falam em 22 mil procedimentos, o que corresponde a um aumento significativo no volume de processos no último ano<sup>9</sup>. E este

<sup>9</sup> <<http://www.hojeemdia.com.br/cmlink/hoje-em-dia/minas/so-dois-juizes-para-22-mil-processos-em-defesa-da-mulher-1.71435>>.

número tende a aumentar, pois não foram contabilizados aqueles processos que estão na Promotoria Especial aguardando a denúncia. Em entrevista com a coordenadora da Promotoria Especial, ela não arriscou dizer o tempo de tramitação de um processo, mas afirmou que vários deles prescreviam logo após receber a decisão judicial, o que tornava qualquer decisão sem efeito.

Além de queixas contra o atendimento na Delegacia Especial de Crimes contra as Mulheres, a Rede de Enfrentamento à Violência luta para que o Juizado Especial seja instalado com a expectativa de que ele possa dar melhor encaminhamento aos processos e à aplicação da Lei.

No entanto, é preciso ter clareza de que não se trata apenas de um problema estrutural. A criação dos Juizados é importante se for administrada por equipes comprometidas com a Lei 11.340/2006 e que estejam disponíveis para o diálogo com as entidades e os serviços que dão atendimento especializado para mulheres em situação de violência. Caso contrário, a estrutura da organização judiciária continuará processando de forma independente as ações criminais e as cíveis e as mulheres não conseguirão concretizar o acesso aos benefícios que estão previstos na lei.

### ***Serviços especializados e sua organização em rede***

Embora a Lei 11.340/2006 não especifique as atribuições da Rede de Atendimento Especializado, sua constituição é imprescindível para que a aplicação da legislação se dê de forma integral e abrangente. Além de fornecer atendimento psicológico, social, jurídico e de saúde, uma das principais contribuições dos serviços da Rede tem sido o de informar as mulheres sobre seus direitos e os benefícios que estão previstos na Lei 11.340/2006. As redes de serviços especializados na atenção para mulheres em situação de violência constituem a base da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres e representam um dos pilares sobre os quais se estrutura a implementação da Lei Maria da Penha. Sua atuação é fundamental para o desenvolvimento das políticas de proteção, assistência e prevenção, grandes inovações da nova legislação.

Além de contribuir para a divulgação da Lei e os direitos das mulheres, é importante que cada serviço possa se reconhecer como um elo na implementação da Lei. Nesta rede devem desempenhar duplo papel: tanto no desempenho de suas missões institucionais, como na relação que devem estabelecer com outros setores da sociedade e dos governos, facilitando o acesso das mulheres a educação, programas de formação profissional, de geração de renda, programas habitacionais e outros que contribuam para que possam reorganizar suas vidas da forma independente que desejam.

A Rede de Enfrentamento a Violência em Belo Horizonte é uma das mais completas do país, com serviços que permitem a oferta de atendimento integral para o enfrentamento da violência contra a mulher. Em seus depoimentos, as mulheres entrevistadas consideram que o atendimento que receberam nestes serviços foi de grande importância para seu fortalecimento, pois contribuíram com informações, orientações e apoio para as decisões que foram sendo tomadas na medida em que decidiram romper com os relacionamentos violentos e buscaram reconstruir suas vidas em segurança e sem violência (Pasinato, 2009a).

Nos últimos anos esta Rede apresentou grandes avanços na sua organização e funcionamento. Apesar dos avanços já identificados, o atendimento ainda esbarra em problemas que são decorrentes da ausência de fluxos de atendimento e de protocolos, uma vez que as mulheres circulam pelos serviços, mas o fazem por iniciativa própria.

### **Onde avançamos?**

Os problemas identificados em Belo Horizonte servem de ilustração para o que vem ocorrendo no resto do país. O assassinato de M. ajudou a colocar estes problemas nas manchetes dos jornais, o que provocou uma grande mobilização pela melhoria nos serviços. Como afirmado no início, sem que haja um equilíbrio nas ações contempladas pelos três eixos que estruturam a legislação, sua aplicação se torna inviável. Por outro lado, a inexistência de políticas intersetoriais também amplia a possibilidade de fracasso. Por fim, é necessário que ocorram mudanças substantivas nas culturas institucionais para se adaptar às novidades introduzidas pela legislação.

A retomada do inquérito policial tem sido apontada por diferentes profissionais e até mesmo por vozes isoladas do movimento de mulheres como o maior retrocesso introduzido pela Lei Maria da Penha no enfrentamento à violência contra as mulheres. Contudo, a disposição para rever este procedimento e alterá-lo de modo a buscar maior celeridade processual e respostas mais eficazes para a responsabilização do agressor ainda enfrenta muitas resistências.

Enquanto se tenta romper com esta resistência, é preciso estar atento às práticas de aplicação da lei. O discurso punitivo e de defesa de penas severas e de encarceramento – muito comum nos primeiros meses após a aprovação da lei – a cada dia perde espaço para medidas “alternativas”. Contudo, é importante que não se perca de vista a necessidade de empregar medidas que resultem na responsabilização do agressor pelo crime que cometeu. Apenas desta forma será possível alcançar os objetivos de redução da violência e

maior respeito aos direitos humanos das mulheres. As medidas que vêm sendo aplicadas resultam de uma visão equivocada sobre o que devem ser as medidas “alternativas”. Entre elas figuram as prisões em flagrante utilizadas como estratégia de contenção para o comportamento violento (“um tempo para o agressor pensar”). A aplicação de penas mínimas com aplicação do sursis, a suspensão de processo e a conseqüente obrigatoriedade do réu comparecer ao juízo para prestar contas sobre seu comportamento, o encaminhamento para tratamento psicológico e de alcoolismo. Estes são alguns dos exemplos das medidas que traduzem as respostas oferecidas pela justiça aos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher.

As medidas de proteção também carecem de um olhar atento sobre elas. Sem políticas sociais focadas na promoção dos direitos das mulheres e programas de assistência que tenham como objetivo o fortalecimento das mulheres para o exercício da cidadania, as respostas possíveis limitam-se ao assistencialismo imediatista da cesta básica ou da inclusão em programas sociais que visam a manutenção e o sustento da família.

Por outro lado, o discurso de alguns operadores do direito parece refletir uma espécie de apropriação perversa das categorias de análise, conceitos e achados empíricos acumulados em 30 anos de pesquisas sobre as respostas judiciais aos problemas de violência contra as mulheres. Sem a necessária apropriação do debate teórico, tem se tornado cada vez mais frequente a afirmação de que as mulheres não querem a condenação de seus agressores, o que tem amplamente justificado o arquivamento de inquéritos e processos e a suspensão de medida de proteção. Conseqüentemente, ainda que às vezes pareça usar nova roupagem, o que se verifica é o exercício de uma política criminal que coloca a defesa da família à frente da defesa dos direitos individuais.

## Referências

- BARSTED, Leila Linhares. A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil. In: ALMEIDA, Suely Souza de (org.). *Violência de gênero e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 119-137.
- COELHO, Carolina Marra Simões; CALDAS, Daniele Aparecida Costa; GOMES, Márcia de Cássia. Políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres em Belo Horizonte. *Pensar BH/Política Social* (Política Social – Especial Mulher), Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, n. 20, p. 19-22, mar. 2008.
- COELHO, Carolina Marra Simões; SILVA, Gláucia Helena Souza da; FIGUEIREDO, Jordana de. Fortalecendo a rede de atendimento a mulheres em situação de violência de gênero em Minas Gerais. *Pensar BH/Política Social* (Política Social – Especial Mulher), Belo Horizonte: Prefeitura de Belo Horizonte, n. 20, p. 25-26, mar. 2008.



LEI 11.340/2006. Texto Integral. Disponível em: <[http://www.observe.ufba.br/lei\\_integra](http://www.observe.ufba.br/lei_integra)>. Observe – Observatório da Lei Maria da Penha. 2009. MONITORAMENTO DA LEI MARIA DA PENHA. RELATÓRIO PRELIMINAR DE PESQUISA. Salvador, setembro de 2009. 137 p. Disponível em: <[http://www.observe.ufba.br/\\_ARQ/relatoriofinal.pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/relatoriofinal.pdf)>.

PASINATO, Wânia. Rede de serviços para enfrentamento da violência contra as mulheres em Belo Horizonte: um estudo de caso. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (orgs.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE, 2006.

\_\_\_\_\_. Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 70, p. 321-360, jan.-fev. 2008.

\_\_\_\_\_. 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. 103 p. Disponível em: <[http://www.observe.ufba.br/\\_ARQ/estudodecaso.pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/estudodecaso.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Violência, gênero e acesso a justiça. Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais. Belo Horizonte, Minas Gerais. *Documento Final. Brasil*. 2009a. 171 p.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília M. dos. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. PAGU-UNICAMP/CEPLAES/IDRC, 2008b. <<http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>>.

\_\_\_\_\_. Percepções sobre direitos das mulheres, acesso à justiça e conhecimento sobre as Delegacias da Mulher e a Rede de Serviços. *Pesquisa de Opinião com as Mulheres de Belo Horizonte – 2008*. PAGU-UNICAMP/CEPLAES/IDRC, 2008b. <<http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/materiales.html>>.