



A EFICÁCIA SOCIAL DA LEI MARIA DA PENHA EM SEUS TRÊS ANOS DE VIGÊNCIA

Luísa Helena de Oliveira Marques¹

Introdução

O tema da violência doméstica e familiar contra as mulheres vem tomando novos contornos na nova contextualização social contemporânea e com a aprovação da Lei 11.340, em 07 de agosto de 2006, cognominada Lei Maria da Penha.

Vivemos atualmente em uma sociedade altamente complexa, denominada por muitos pensadores contemporâneos de “Pós-Modernidade” ou “Modernidade Líquida” (BAUMAN, 2001). Não há que se negar que as formas de sociabilidade neste contexto são diversas daquelas de pouco menos de um século atrás. As relações sociais hoje são fluídas, ou seja, se transformam com muita rapidez, gerando também uma grande fragilidade dos laços humanos. E isto se reflete no mundo jurídico.

Podemos apontar alguns fatores que contribuíram para essa modificação na sociedade: a globalização, com a revolução tecnológica trazida pela *internet* e outros meios de comunicação (TICs), constituindo a sociedade da informação; a emancipação das mulheres, alcançando mais liberdade e igualdade; a luta pelo reconhecimento de grupos excluídos, sobremaneira os LGTBs, reivindicando o direito à diferença e às suas garantias fundamentais; a nova configuração geopolítica internacional, com grandes metrópoles e concentração urbana; os avanços nas áreas biológicas, aumentando a expectativa de vida e possibilitando novas formas de reprodução humana, tais como a inseminação *in vitro* e o congelamento de óvulos; as mudanças nas culturas e a crise nos valores morais, gerada pela perda de poder de instituições ocidentais tradicionais; dentre outros.

Vivemos atualmente um momento de transição, de construção de novos valores. Os princípios da Modernidade – liberdade, igualdade e fraternidade – têm sido redimensionados, ganhando novos contornos. No entanto, a sociedade ainda não conseguiu estabelecer suas bases Pós-Modernas. Neste sentido, há uma crise de identidade social e em vários aspectos da vida humana, que recai também sobre os relacionamentos familiares.

¹ Doutoranda e mestre em Direitos Humanos (FD-USP), Professora Universitária (UNESA), Advogada (PUCC) e Socióloga (UNICAMP). E-mail: luisahelenamarques@gmail.com.



O Direito é, historicamente, um *locus* de poder masculino. A análise da construção do Direito revela-o como uma instituição conservadora, usada para dominação de um poder dominante em detrimento de outros grupos, que são subjulgados. A esfera pública – do Estado e do Direito – é culturalmente pertencente ao mundo masculino.

A presente pesquisa analisa se a nova legislação sobre os direitos humanos das mulheres tem conseguido modificar essa cultura hegemônica e o Direito, contribuindo para o emponderamento das mulheres e para o enfrentamento da violência de gênero.

A Lei Maria da Penha inaugurou no Direito Brasileiro uma nova ótica de enfrentamento da violência de gênero. Houve uma mudança de paradigma, permitindo que o espaço público passasse a adentrar o espaço privado, tutelando as relações familiares – que também são relações de poder –, os indivíduos em sua especificidade e as violências que ali ocorrem.

A questão da violência doméstica e familiar começa a ser entendida como um problema de Estado, que demanda políticas públicas para sua erradicação.

Com a sanção da Lei Maria da Penha, muitas questões têm sido suscitadas. Dúvidas quanto à aplicação das medidas protetivas às mulheres e sobre o caráter preventivo da Lei têm sido ventiladas. A própria constitucionalidade da Lei tem sido alvo de muitas discussões, motivando Ação Declaratória de Constitucionalidade, impetrada no Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República, todavia *sub iudice*. Problematizam-se, ainda, aspectos da representação criminal e outros debates técnico-formalistas da Lei.

Este artigo, decorrente parcialmente da dissertação realizada em nível de mestrado², visa enfocar a referida Lei sob a ótica de gênero e dos Direitos Humanos, visando demonstrar que a eficácia social desta norma somente será alcançada se a violência contra a mulher for ser entendida como uma violação de direitos.

Analisar-se-á, neste momento, como os Direitos Humanos das mulheres foram construídos historicamente, passando a abordar a violência de gênero, para enfim atingir a Lei Maria da Penha.

A especificidade do tema requer uma abordagem multidisciplinar. Para tanto, foi utilizada a análise sociológica e jurídica da violência doméstica e familiar contra as mulheres, através da revisão da bibliografia pertinente, da análise de legislação, além do exame de dados empíricos.

1. As raízes da violência de gênero: a construção do feminino e do masculino nas culturas

² MARQUES, Luísa Helena de Oliveira. **A Lei Maria da Penha como instrumento de efetivação dos direitos humanos das mulheres**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), 2009.



Para entendimento do tema da violência contra a mulher, é necessária, em um primeiro momento, a compreensão do conceito de gênero e do processo de afirmação histórica dos Direitos Humanos das mulheres.

Gênero pode ser conceituado como “o princípio que transforma as diferenças biológicas entre os sexos em desigualdades sociais, estruturando a sociedade sobre a assimetria das relações entre homens e mulheres” (BRUSCHINI, 1998, p. 89).

Para que se possa compreender o que é gênero é necessário que sejam decifradas outras relações de poder que permeiam todas as relações sociais, ou seja, as de classe, raça e etnia. Sobre as relações de poder baseadas no sexo, Joan Scott ressalta: “Gênero é o campo primeiro no seio do qual e por meio do qual o poder é articulado. O gênero não é o único campo, mas ele parece ter constituído um meio eficaz e recorrente de tornar eficaz a significação do poder no Ocidente” (SCOTT, 1994, p. 16).

Este novo paradigma representa um avanço no conhecimento, sendo, talvez, a maior ruptura dos modelos até então vigentes, mudando a forma de se perceber o masculino e o feminino, e a distribuição desigual de poder.

O Direito brasileiro também refletiu essa evolução histórica dos Direitos Humanos e o novo paradigma de gênero. Com base nisto, apesar de o princípio da igualdade já abranger a proibição da desigualdade entre os sexos, o legislador constitucional achou por bem destacar no inciso I do artigo 5º que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição.”

Entendem-se Direitos Humanos como “um conjunto mínimo de direitos necessários para assegurar uma vida do ser humano baseado na liberdade, igualdade e dignidade” (RAMOS, 2005, p.19).

Esses direitos são inerentes à pessoa humana, independentemente de seu reconhecimento pelo Estado e de qualquer distinção de sexo, raça, etnia, classe social, faixa etária ou orientação sexual. Toda pessoa, pelo simples fato de ser humano, é titular desses direitos.

A construção de um novo paradigma de gênero reflete a luta pelos direitos humanos das mulheres, marcando a legislação pós-constitucional. De acordo com Wânia Pasinato Izumino:

a abordagem da desigualdade jurídica sob o ponto de vista do recorte de gênero é bastante recente no Brasil e ainda carece de aprofundamento teórico-metodológico, contudo pode-se afirmar que há uma espécie de consenso entre os pesquisadores que tratam de temas relativos à situação da mulher na sociedade brasileira contemporânea, de que o uso do conceito de gênero para definir as relações entre os sexos marcou o início de um novo debate em torno dessas questões.³

³ IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça criminal e violência contra a mulher: o papel da justiça na solução dos conflitos de gêneros*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 18, abril-junho de 1997. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, p. 148.



2. O fenômeno da violência doméstica e familiar contra as mulheres

A violência doméstica e familiar contra as mulheres é uma das formas de violação dos Direitos Humanos⁴. A relevância do tema pode ser revelada nos dados a seguir, pois se trata de um fenômeno endêmico e complexo, que ocorre diuturnamente no mundo todo, independente do lugar, de classe social e de raça ou etnia.

Violência é o “uso da força física, psicológica ou intelectual para obrigar outra pessoa a fazer algo que não está com vontade; é constranger, é tolher a liberdade, é incomodar, é impedir a outra pessoa de manifestar seu desejo e sua vontade, sob pena de viver gravemente ameaçada ou até mesmo ser espancada, lesionada ou morta. É um meio de coagir, de submeter outrem ao seu domínio, é uma violação dos direitos essenciais do ser humano.” (TELES e MELO, 2003, p. 15)

Estudos apontam para a dimensão epidêmica da violência doméstica. Segundo pesquisa feita pela Human Rights Watch⁵, de cada cem mulheres assassinadas no Brasil, setenta e sete são no âmbito de suas relações domésticas. De acordo com pesquisa realizada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos, 66,3% dos acusados em homicídios contra mulheres são seus parceiros.⁶

A violência doméstica ocorre não apenas em classes socialmente mais desfavorecidas e em países em desenvolvimento como o Brasil, mas em diferentes classes e culturas.⁷

Estima-se que a cada quinze segundos uma mulher seja vitimada pela violência doméstica no Brasil.⁸ Segundo a mesma pesquisa, aproximadamente 43% das mulheres já sofreu algum tipo de violência doméstica e mais da metade delas não procura ajuda. Segundo a ONU, a violência doméstica é a principal causa de lesões em mulheres entre 15 e 44 anos no mundo. Nos termos da Recomendação Geral nº 19 do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a mulher:

A violência doméstica é uma das mais insidiosas formas de violência contra a mulher. Prevalece em toda a sociedades, no âmbito das relações familiares; mulheres de todas as idades são vítimas de violência de todas as formas, incluindo espancamento, o estupro e outras formas de abuso sexual, violência psíquica e outras, que se perpetuam por meio da tradição. A falta de independência econômica faz com que muitas mulheres permaneçam em relações violentas. (...) Estas formas de violência submetem mulheres a riscos de saúde e impedem a sua participação na vida familiar e na vida pública com base na igualdade.

⁴ Artigo 6º da Lei 11.340/06: “A violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos.”

⁵ America’s Watch, *Criminal Injustice: Violence against Women in Brazil*, 1992.

⁶ Apud PIOVESAN. In LEOPOLDI (2007, p.15)

⁷ Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. *Violence against women*. Cedaw General recom. 19, A/47/38. (General Comments), 29/1/1992. Apud PIOVESAN, *idem*.

⁸ Pesquisa *A mulher brasileira nos espaços públicos e privados*. Fundação Perseu Abramo, 2001. In VENTURINI, 2004, p. 227 e ss.



A violência doméstica e familiar contra as mulheres, conforme o artigo 7º da Lei 11.340/06, pode assumir cinco formas: física, psicológica, sexual, moral e patrimonial.

Atualmente, já se reconhece que a violência contra a mulher não é um fenômeno associado à pobreza, ou à ignorância, e que pode ocorrer em qualquer classe social, independente de nível econômico, escolaridade, religião ou opção política. Determinante nesses casos parece ser o entendimento que a sociedade abrangente, ou grupo social em questão, produz a respeito das relações de gênero e os limites de atuação para homens e mulheres dentro da sociedade, incluindo-se aqui o grau de respeito pelas liberdades individuais.⁹

3. Eficácia social da Lei Maria da Penha

Mesmo com os avanços obtidos em termos de direitos humanos no Brasil com a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, o tema da violência contra a mulher ainda continuava a ser ignorado.

A mulher vítima de violência doméstica e familiar continuava legalmente desamparada. Não havia legislação penal específica que cuidasse da violência doméstica e familiar contra as mulheres, sendo aplicada então as normas incriminadoras do Código Penal. Quanto à parte processual, aplicavam-se os procedimentos do Código de Processo Penal ou da Lei 9.099/95, para os crimes apenados com no máximo dois anos de reclusão.

A maior parte dos crimes cometidos contra a mulher dentro lar é o de lesão corporal leve (artigo 129 do Código Penal) e o de ameaça (artigo 147 do Código Penal), que têm pena máxima de dois anos de reclusão, e por isso submetida à Lei 9.099/95, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

A vontade do legislador ao criar os Juizados Especiais era dar mais celeridade ao Poder Judiciário, fazendo uso do modelo conciliatório, prevendo procedimento simplificado e penas mais brandas, como prestação de serviços à comunidade, pagamento de multa ou distribuição de cestas básicas. Entretanto, cerca de 80% dos casos que chegavam aos Juizados Especiais Criminais eram de crimes de lesão corporal leve e ameaça, os mais comuns na violência doméstica contra as mulheres. Eram então aplicadas tais penas, que levavam à banalização da violência e ao sentimento de impunidade. (DEBERT e OLIVEIRA, 2007).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no Informe 54/2001, condenou o Brasil por violação de direitos humanos, no caso “Maria da Penha Maia Fernandes”. O Poder Judiciário do

⁹ IZUMINO, *op. cit.*, p. 167.



estado do Ceará foi considerado responsável pela demora de 17 anos em prestar justiça e punir o autor por graves atos de violência contra a mulher.

Chegou-se ao consenso que, para enfrentar a violência doméstica e familiar contra as mulheres, se faz necessária a ação organizada e conjunta do Estado e da sociedade.

Nesta toada, buscando uma legislação específica para os casos de violência contra as mulheres, um consórcio formado por ONGs, juristas e feministas especialistas no assunto começou a se reunir em 2002 para escrever um anteprojeto de lei sobre Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Em 7 de agosto de 2006, após ser aprovada por unanimidade no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei 11.340, a chamada Lei Maria da Penha.

A Lei Maria da Penha surgiu para tutelar as mulheres em situação de violência. É um marco legislativo para as mulheres brasileiras e uma importante ferramenta para o atendimento dos casos de violência. A Lei inova ao dar um novo tratamento à questão, que passa a ser considerada, por força do artigo 6º, uma violação de direitos humanos e não mais um crime de menor potencial ofensivo.

A Lei 11.340/06 não dispõe somente sobre medidas repressivas, dedica-se também às medidas preventivas, prevendo a integração operacional dos órgãos competentes para a aplicação dessas medidas. Prevê, ainda, a publicização da Legislação, sobremaneira pelos meios de comunicação, a criação de aparato segurança unificado e de uma base de dados, a implantação de programas de educação e de erradicação da violência contra as mulheres.

Deve-se atentar ao fato de que a Lei em tela não prevê somente a punição do agressor, mas, principalmente, de ações afirmativas e preventivas. E são estas ações o aspecto mais relevante da Lei e que produzirão os efeitos de mudança de uma sociedade culturalmente androcêntrica, que é o objetivo da Lei Maria da Penha.

Para Ana Lúcia Sabadell, os efeitos da norma jurídica devem ser entendidos como qualquer repercussão social ocasionada por ela. Já a eficácia da norma deve ser medida pelo “grau de cumprimento da norma dentro da prática social”, devendo ser considerada socialmente eficaz quando “é respeitada por seus destinatários ou quando uma violação é efetivamente punida pelo Estado”. (SABADELL, 2005, p. 69).

Neste mesmo sentido, Sérgio Cavalieri Filho nos ensina que eficácia da lei é a força do ato para produzir os seus efeitos e que “lei eficaz é aquela que tem força para realizar os efeitos sociais para os quais foi elaborada”. Mas, salienta: “uma lei, entretanto, só tem essa força quando está



adequada às realidades sociais, ajustada às necessidades do grupo. Só aí ela penetra no mundo dos fatos e consegue dominá-los” (CAVALIEIRI FILHO, 2004, p. 83).

E Cavalieri completa: “Eficácia é a adequação entre a norma e as suas finalidades sociais. Em outras palavras, é eficaz a norma que atinge os seus objetivos, que realiza as suas finalidades, que atinge o alvo por que está ajustada ao fato.”

Entretanto, a mídia, o Judiciário e muitos pesquisadores voltam seu foco apenas para o lado punitivo da Lei.

Toda essa exacerbada exposição do lado punitivo da Lei contribuiu para uma queda no número de denúncias de violência. Os dados, ainda escassos, apontam para uma queda.¹⁰

Não se pode precisar, todavia, se esta queda no número de denúncias se deu pelo medo das mulheres de denunciar seus parceiros atuais ou passados e estes serem presos, ou se realmente a Lei conseguiu fazer diminuir os casos de violência (gerando a eficácia da Lei).

Conclusão

Diante de todo o contexto de aplicação da Lei Maria da Penha, o qual temos presenciado em nossa atuação como pesquisadora e operadora do direito, notamos que a efetiva aplicação da Lei no âmbito do sistema de Justiça ainda é falha e repleta de lacunas.

Observamos que, na cidade de São Paulo, delegadas, juízes e promotores exitam em aplicar os dispositivos previstos na Lei, principalmente no que tange ao âmbito de Direito de Família, sob o argumento da incompetência. Nesta, que é a maior cidade do país, foi criada apenas uma vara especializada, o Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher, no Foro Criminal da Barra Funda. As demais foram agregadas às varas criminais já existentes, com o aparato da justiça criminal, que é insuficiente para atender este tipo de violência.

No mapeamento realizado por Wânia Pasinato e Cecília MacDowell Santos (2008, p. 34), constatou-se que “as delegacias da mulher constituem ainda a principal política pública de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres”.

Em que pese os muitos esforços, ações conjuntas e investimentos dos Governos Federal e Estadual, com os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, dentre outros, o atendimento das mulheres vítimas de violência doméstica e aplicação da Lei ainda são frágeis.

Entretanto, apesar desta fragilidade encontrada na aplicação da norma, podemos concluir que a Lei Maria da Penha tem gerado efeitos sociais positivos e atingido eficácia na sociedade.

¹⁰ Em 6 meses da Lei Maria da Penha, o número de denúncias cai 18,8% - O Estado de S.Paulo, 28/05/07.



Pesquisas recentes revelam que a Lei se tornou conhecida por grande parte dos brasileiros. Na pesquisa “Dois anos da Lei Maria da Penha: o que pensa a sociedade?”, realizada pelos Institutos IBOPE e Themis¹¹, 68% dos entrevistados declararam conhecer a lei. Na mesma pesquisa, 83% da população considera que a Lei ajuda a mulher que sofre violência.

Na constatação da Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Nilcéa Freire, a Lei Maria da Penha “pegou”¹². Ou seja, a lei atingiu eficácia social, alcançando seu principal objetivo: a diminuição dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Destarte, há uma premente necessidade de se trabalhar com o fenômeno da violência contra a mulher através de uma abordagem holística e multidisciplinar; da realização de estudos, pesquisas e estatísticas, bem como da construção de indicadores; da elaboração de políticas, planos e estratégias de mediano e longo prazo; e do acompanhamento e monitoramento constantes.

Não se trata, aqui, de esperar que uma lei modifique a realidade social e seja a panacéia para os problemas das mulheres. No entanto, um grande passo já foi tomado em direção à solução da questão. A transformação da sociedade, das mentalidades e dos comportamentos requer anos, décadas, séculos. O Estado e o Direito tem um grande papel nessa mudança, por serem instituições que regulam a vida social.

Bibliografia

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BRAGA, Kátia Soares; NASCIMENTO, Elise (orgs.); DINIZ, Débora (Ed.). *Bibliografia Maria da Penha: Violência contra a Mulher no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2006.

BRUSCHINI, Cristina; ARDAILLON, Danielle; UNBEHAUM, Sandra G. *Tesouro para estudos de gênero e sobre mulheres*. São Paulo: Editora 34: Fundação Carlos Chagas, 1998.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de sociologia jurídica*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DEBERT, Guita Grin; OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. *Os modelos conciliatórios de solução de conflitos e a "violência doméstica"*. Cadernos Pagu, n. 29. Campinas: Pagu / Núcleo de Estudos de Gênero – Unicamp, jul./dez. 2007.

DIAS, Maria Berenice. *A Lei Maria da Penha na Justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher*. São Paulo: RT, 2007.

¹¹ Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/nucleo/dados/pesquisa-ibope-themis-2008.pdf>. Acesso em 30 de junho de 2010.

¹² FREIRE, Nilcéa. *Uma lei que pegou*. Publicado no jornal Folha de S.Paulo, 22/09/07.



IZUMINO, Wânia Pasinato. *Justiça criminal e violência contra a mulher: o papel da justiça na solução dos conflitos de gêneros*. Revista Brasileira de Ciências Criminais, n. 18, abril-junho de 1997. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997, pp. 147-170.

LEOPOLDI, Deise *et alli*. *Do silêncio ao grito contra a impunidade: caso Márcia Leopoldi*. São Paulo: União das Mulheres de São Paulo, 2007.

MACHADO, Lia Zanotta; MAGALHÃES, Maria Tereza Bossi de. *Violência conjugal: espelhos e marcas*. Série Antropologia, nº 240. Brasília: UnB, 1998.

MARQUES, Luísa Helena de Oliveira. *A Lei Maria da Penha como instrumento de efetivação dos direitos humanos das mulheres*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD-USP), 2009.

ONU, Assembleia General. *Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General*. New York: ONU, 2006. Disponível em <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/N0641977.pdf>.

PANDJIARJIAN, Valéria. *Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley*. Revista Informativa CLADEM, nº 9, Año 6, Noviembre 2007, pp. 38-51.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Núcleo de Estudos de Gênero Pagu. Campinas: PAGU/UNICAMP, 2008.

PIOVESAN, Flávia. *Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos*. Cadernos de Pesquisa [online]. 2005, v.35, n. 124, pp. 43-55.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SABADELL, Ana Lúcia. *Manual de sociologia jurídica: introdução a uma leitura externa do Direito*. São Paulo: RT, 2003.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. *Gênero, patriarcado: violência contra mulheres*. In VENTURINI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de (orgs). *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

SCOTT, Joan Wallach. *Prefácio a Gender and politics of history*. Campinas: Cadernos PAGU, n. 3, 1994, p. 11-27.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Compromissos do governo federal 2003: políticas públicas para as mulheres*. Brasília: Governo Federal, 2003.

_____. *Lei Maria da Penha: Lei n.11.340 de 7 de agosto de 2006 – Coíbe a violência doméstica e familiar contra a Mulher*. Brasília: Governo Federal, 2006.

TELES, Maria Amélia de Almeida; MELO, Mônica de. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, 2003.

Tel 22464233

VENTURINI, Gustavo; RECAMÁN, Marisol; OLIVEIRA, Suely de (orgs). *A mulher brasileira nos espaços público e privado*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.