



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**ATORES, PROCESSOS E AÇÕES EM BUSCA DO
MAPEAMENTO DE UMA LEI AINDA EM EFETIVAÇÃO – O
CASO DA LEI MARIA DA PENHA**

VINICIUS FERREIRA BAPTISTA

GT 2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Atores, processos e ações: em busca do mapeamento de uma lei ainda em efetivação – o caso da Lei Maria da Penha

Resumo

O presente texto realiza o mapeamento da Lei Maria da Penha em seus processos, ações e atores a partir de compreensão da lógica da violência contra a mulher denotando a referida Lei em três fases processuais de ações: 1) pré-violência; 2) violência imediata; 3) pós-violência. As fases se articulam, respectivamente, com o objetivo de prevenção, proteção e punição nas lógicas da violência que delimitamos. Ao mapear estes processos, demonstramos as evidências de fragilidades tendo em vista a melhoria de processos na Lei Maria da Penha. Trata-se de uma Lei operacionalizada conceitual e tecnicamente por pessoas em todas as suas fases, o que demanda capacitação e qualificação objetiva aos gargalos que dela decorrem. Ao mesmo tempo, a Lei Maria da Penha necessita do envolvimento contínuo da sociedade na cobrança ao cumprimento da Lei e, não obstante, na cobrança das atitudes e mentalidades daqueles que a operacionalizam.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; Implementação; Políticas Públicas; Processos; Violência contra a Mulher.

Introdução

Este texto desenvolve o mapeamento do desenvolvimento da implementação da Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha, à luz do mapeamento de processos escavando suas operações, fases, conceitos e atividades estruturadas. A originalidade está em uma proposta em três partes: 1) mapear os conceitos envolvidos; 2) mapear as dimensões de operacionalização da lei; 3) mapear o processo da Lei como um todo. Neste sentido, destacamos três fases da Lei Maria da Penha a partir da lógica da violência e que se articulam com os objetivos da Lei: prevenção, proteção e punição, respectivamente, as fases de pré-violência, violência imediata e pós-violência. Tal recurso envolve proposta descritiva quanto analítica.

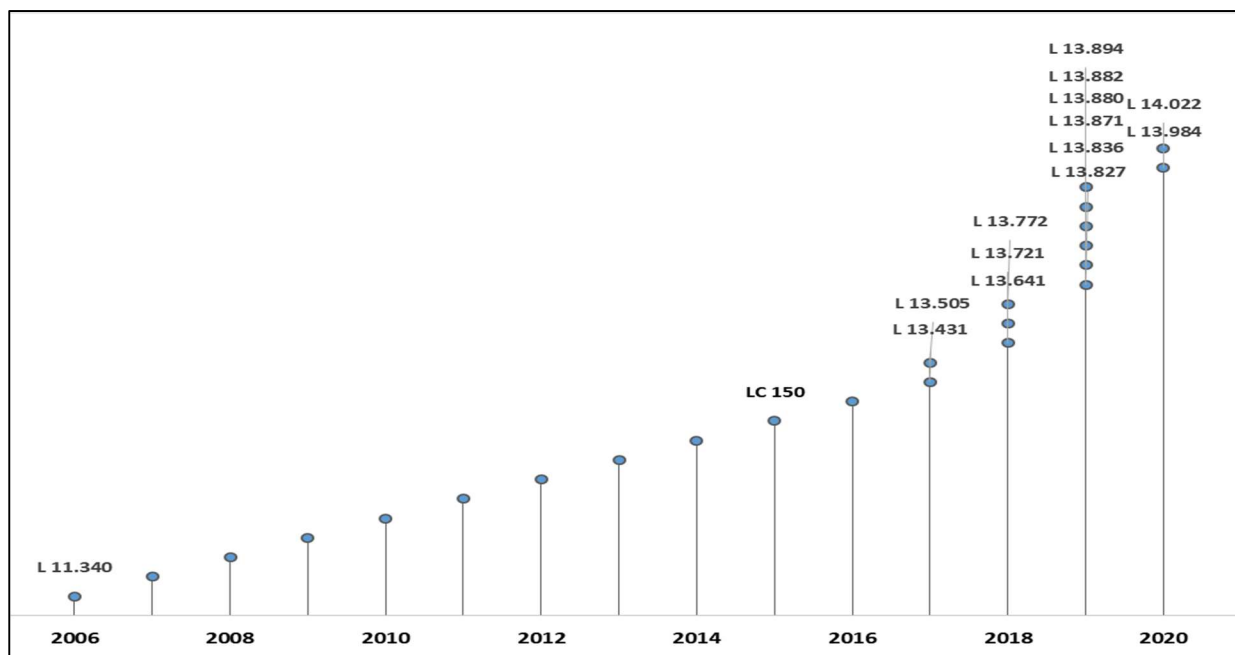
Assim, dividimos o texto em três sessões, além desta Introdução. Primeiramente, apresentamos uma breve contextualização histórica e normativa da Lei Maria da Penha. Posteriormente, mapeamos os processos da Lei Maria da Penha considerando suas operações, fases, conceitos e atividades estruturadas. Com este esforço, demonstramos as evidências de fragilidades tendo em vista a melhoria de processos na Lei Maria da Penha. Por fim, apresentamos nossas considerações finais.

A Lei Maria da Penha

Em 3 de dezembro de 2004 é apresentado o Projeto de Lei nº 4.559/2004, cujo objetivo original era “criar mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do §8º do art. 226 da Constituição Federal”. Após os debates em torno da temática, mudanças foram propostas no sentido de delimitar conceitos e ações concretas, tais como afastar plenamente o uso da Lei 9.099/1995 na violência doméstica (esta lei regia a lesão corporal nestes casos até o momento), além de construir arcabouço jurídico adequado às convenções internacionais. O PL 4.559/2004 permaneceu cerca de dois anos desde seu envio em 13/12/2004 à mesa diretora da Câmara dos Deputados para debates em comissões, sendo enviado ao Senado Federal em 22/03/2006 e posteriormente sancionado em 07/08/2006 sob o número 11.340/2006 e denominado como “Lei Maria da Penha” (LMP). No texto final da LMP foi tipificado o crime de violência doméstica, além de situado mecanismos relativos à prevenção, assistência e monitoramento da violência, dentre outros elementos que destacaremos a seguir.

A LMP obteve mudanças significativas em seu corpo original, seja a partir da reescrita parcial ou total de artigos, assim como a inclusão de novos mecanismos. Especificamente, a lei nº 11.340 foi sancionada em 2006, tendo a primeira modificação em 2015 via Lei complementar 150. A partir de 2017 com intensas modificações até 2020 tivemos leis que alteraram o corpo do texto, modificando aspectos significativos da LMP. Com exceção das Leis nº 13.431/2017, 13.721/2018 e 14.022/2020, as quais não alteram o corpo do texto, e dispõe, respectivamente, sobre o juizado competente no âmbito de menores que sofreram violência doméstica, sobre o processo do corpo de delito e acerca das medidas de combate à violência doméstica no período em que perdurar a pandemia do COVID-19. Veja na figura a seguir as principais modificações.

Figura 1. Linha do tempo da legislação afeta e de mudanças à Lei Maria da Penha



Fonte: elaborado pelo autor.

A LMP tem três instrumentos básicos: 1) a prevenção; 2) a proteção, assistência e combate à violência; 3) o monitoramento. Podemos separar processualmente e, em termos cronológicos, os instrumentos em fases de desenvolvimento da política. Assim, a primeira fase envolveria os instrumentos pré-violência, ou seja, mecanismos de publicidade e conscientização dos conceitos e práticas de violência, assim como dos contextos sociais, políticos e econômicos que incorrem em produção de mecanismos de subordinação de mulheres. A segunda fase situaria o momento em que a violência ocorre e onde são necessários os instrumentos de proteção e assistência à vítima, assim como de combate à violência perpetrada pelo agressor – sendo considerada a fase crítica da implementação da Lei, pois depende de discricionariedade e interpretações. Por último, a terceira fase se desenvolve nos sistemas de monitoramento das medidas aplicadas na segunda fase, assim como o registro documental afim de construção de banco de dados – esta fase envolve a compilação dos dados produzidos pela política e seu mapeamento de resultados.

Cada fase não necessariamente prescinde sequencialidade e muitas podem se sobrepor a depender do caso concreto. Por exemplo: ao passo em que uma mulher tenha sido violentada em alguma das formas previstas na Lei, a denúncia pode ser acompanhada de medidas assistenciais e protetivas, as quais já são registradas e documentadas para delimitar construção de cenários estatísticos sobre a violência. Entretanto, a denúncia de uma violência depende dos meios previstos para tal ato, assim como a informação de que esta violência seja passível de denúncia por ser um crime previsto em Lei. Portanto, as fases são interdependentes, ainda que tenham certo desenvolvimento temporal e processual nítidas.

A LMP envolve o conceito de violência, assim como posiciona a mulher em uma dimensão de sujeito passivo da violência (não no sentido jurídico do Código Penal). Ainda considera contextos sociais que potencializam o que Walker (2000) entende por “ciclo da violência doméstica”, a partir do entendimento da necessidade de campanhas educacionais, produção de dados e criação de meios que rompam a condição de dependência entre vítima e agressor. Deste modo, é uma Lei complexa que articula conceitos, posicionamentos e contextualização de cenários da violência e das condições de fragilidade das mulheres.

Processos, atores e ações da política pública de combate à violência contra a mulher

Os objetivos declarados na Lei nº 11.340/2006 apontam: 1) criação de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher; 2) criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; 3) alteração do Código de Processo Penal, do Código Penal e da Lei de Execução Penal. A premissa constante no art. 2º da referida Lei conjuga o gozo dos direitos fundamentais inscritos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que se alongam ao art. 17 da Carta Magna, e ratifica o direito a “viver sem violência” como um direito assegurado à mulher. Não obstante, no caput do art. 6º, a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma forma de violação dos direitos humanos.

A LMP aponta a responsabilidade compartilhada entre a família, o poder público e a sociedade no que se refere às condições elencadas no dispositivo. Esta responsabilidade recai no âmbito da violência doméstica e familiar, entendidas como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” que venha a ocorrer no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto, independentemente de orientação sexual (Art. 5º, I, II e III, BRASIL, 2006). Já destacamos na sessão anterior o fato da ampliação da violência neste artigo como fundamental a conjugar os novos arranjos sociais reconhecidos e as diferentes manifestações sociais da violência.

Inicialmente, o crime de Violência Doméstica foi disposto no Decreto-Lei nº 2.848 de 1940 (Código Penal – CP), posteriormente alterado mediante redação da Lei nº 10.886/2004, no qual o art. 129 do CP, §9 e §10, é modificado para delimitar este crime como lesão praticada por pessoa de relação consanguínea, vínculo familiar ou afetivo, com detenção de 6 meses a 1 ano. A LMP, mediante art. 44, modifica este art. 129 do CP para alterar a pena de detenção de 3 meses a 3 anos e incluir o §12 referente à violência cometida por integrantes do sistema prisional e da Força Nacional de Segurança Pública no exercício de sua função.

É o art. 7º, incisos I, II, III, IV e V da LMP, que delimita as cinco formas de violência: 1) física; 2) psicológica (ampliada pela Lei nº 13.772/2018); 3) sexual; 4) patrimonial e, 5) moral. Cada

um destes incisos tem uma descrição na lei a partir de conceitos, os quais, inclusive, intermedeiam e se amparam em outros artigos no âmbito do CP. Por conseguinte, os aplicadores e operadores do Direito, ainda que tenham o art. 129 para a imputação penal dos agressores, terão como base outros artigos do CP para parâmetro analítico. Neste sentido, a LMP perpassa conceitos jurídicos elencados em vários artigos do CP, os quais, servirão como base interpretativa para delimitar as formas de violência sofridas pelas mulheres em seus relatos acerca do crime. Veja no quadro a seguir os possíveis parâmetros legais em outros artigos do CP que conjugam conceitos.

Quadro 1. As formas de violência na Lei Maria da Penha e suas relações conceituais.

Artigo 7º Incisos	Tipo de violência	Conceitos envolvidos
I	Violência física	<ul style="list-style-type: none"> • Integridade (Art. 129, 147-A) • Saúde corporal
II	Violência psicológica	<ul style="list-style-type: none"> • Dano emocional • Diminuição da autoestima • Perturbação do desenvolvimento • Controle de ações, comportamentos, crenças e decisões (Art. 147-A) • Exploração e limitação do direito de ir e vir • Prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação
III	Violência sexual	<ul style="list-style-type: none"> • Relação sexual não desejada (Arts. 213, 215, 217, 218-C do CP) • Comercialização ou a utilização da sexualidade (Arts. 227, 228, 230 do CP) • Matrimônio, gravidez, aborto ou prostituição forçados (Art. 129, 228 do CP) • Limitação de direitos sexuais e reprodutivos
IV	Violência patrimonial	<ul style="list-style-type: none"> • Retenção, subtração, destruição parcial ou total objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos (Arts. 155, 203 do CP)
V	Violência moral	<ul style="list-style-type: none"> • Calúnia (Art. 138 CP) • Difamação (Art. 139 CP) • Injúria (Art. 140 CP)

Fonte: elaborado pelo autor.

As medidas de prevenção delimitadas no Art. 8º, incisos I a IX implicam a integração operacional e parcerias entre vários órgãos setoriais e atividades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais que envolvam: elaboração de estudos e pesquisas; reforço os meios de comunicação para que coíbam os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar; campanhas e programas educacionais ao público escolar e à sociedade em geral para difusão da Lei e dos instrumentos de proteção; capacitação das forças de segurança pública; criação de conteúdo em currículos escolares de todos os níveis de ensino.

Fundamental considerar o circuito da violência neste processo que envolve as medidas de prevenção (a qual denominamos aqui como *fase pré-violência*): 1) o papel que veículos de comunicação de massa e campanhas escolares impactam na compreensão da violência doméstica como uma violência de fato e não um comportamento da relação usual de subordinação entre homens e mulheres ou naturalizados nas relações conjugais ou intrafamiliares; 2) o papel que o sistema formal

de ensino, notadamente, o ensino básico (fundamental e médio), pode articular para crianças e adolescentes compreendam elementos estruturais da violência e, assim, romper com ciclos de papéis, comportamentos e visões de mundo hierarquizados e generificados que naturalizam ou minimizam a violência contra a mulher; 3) a capacitação das forças policiais e operadores do Direito para, primeiro, situarem a violência doméstica, em seguida, ofertar serviço considerando o estado fragilizado da vítima e, em terceiro, atuar de forma preventiva ao acionamento dos mecanismos de proteção previstos na Lei. A prevenção, em uma perspectiva da LMP em sua primeira fase, orienta a prevenção como medida crítica à potencial redução dos casos de violência contra a mulher.

A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar encontra um capítulo à parte no art. 9º. Denominamos como *fase de ocorrência imediata à violência* o processo em que se evocam as medidas de assistência e controle da violência. A figura do Juiz tem alta relevância na titularidade da tomada de decisão quanto para preservar a integridade física e psicológica da vítima, sobretudo, a discricionariedade em determinar a inclusão em cadastro de programas assistenciais possíveis nas diferentes esferas governamentais, assim como determinar a assistência judiciária e médica em casos delimitados nos incisos III do §2º e do §3º. O §7º elenca prioridades no acesso de serviços públicos em alguns casos que incidam na fragilidade da situação de violência. Em suma, estes parágrafos apontam mecanismos de assistência ao considerar a situação de fragilidade que a mulher se encontra na relação de violência que a subordina em relação ao agressor, o qual poderá se utilizar destes mecanismos para retirar agência da mulher para denunciar. Não obstante, uma inovação trazida pela Lei nº 13.871/2019 redige no §4º, o qual obriga ao agressor a ressarcir todos os danos causados, inclusive ressarcir ao Sistema Único de Saúde (SUS), referentes aos custos dos serviços de saúde prestados para o total tratamento das vítimas. Esta medida é fundamental à não revitimização, neste caso, sob a forma pecuniária, da pessoa que sofreu a violência.

O óbice da revitimização comporta alguns mecanismos na relação entre a vítima da violência e a autoridade policial, notadamente, na perspectiva da obtenção do relato e de prover condições adequadas à situação fragilizada física e psicológica. Os artigos 10-A, 11, 12, 12-A e 12-C são críticos à operacionalização da LMP. A Lei nº 13.505, de 2017 inclui o artigo 10-A, o direito da mulher em situação de violência a ter atendimento especializado (policial e pericial) por servidores (preferencialmente do sexo feminino) previamente capacitados em locais adequados, ao passo em que o Art. 11 introduz o acompanhamento sistemático à garantia da proteção policial, o transporte para local seguro assim como para realização de atendimento médico e de retirada de pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar.

A Lei nº 13.894/2019 introduz o inciso V no Art. 11 (combinado com o Art. 14-A), o qual obriga a autoridade policial a informar direitos e os serviços disponíveis para de divórcio, anulação de casamento ou de dissolução de união estável, o qual poderá ser proposto no Juizado de Violência

Doméstica e Familiar contra a Mulher (Art. 14-A). No caso do Art. 12, de caráter eminentemente processual, ressaltamos o inciso VI-A, incluído pela Lei nº 13.880/2019, de informação ao juízo competente acerca do porte ou posse de armas pelo agressor e sua possível apreensão imediata, de acordo com o Art. 18, inciso IV. O Art. 12-A institucionaliza as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), de Núcleos Investigativos de Femicídio e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves contra a mulher. Já o Art. 12-C, incluído pela Lei nº 13.827/2019, é totalmente inovador, em termos de operação do Direito, uma vez que permite a emissão de medida protetiva e o consequente afastamento da vítima de se agressor pela autoridade judicial, pelo delegado de polícia (quando o Município não for sede de comarca) e pelo policial (quando o Município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia). Este é um fato processual importante, considerando que em boa parte dos municípios brasileiros podem ocorrer dificuldades da vítima ou de potencial denunciante informar o fato da violência em tela e, portanto, o juízo competente deferir medida protetiva de urgência.

Ainda na questão processual, dois elementos decisivos pairavam a pressão do agressor sobre a vítima e que alterava a possibilidade de denúncia: 1) a prerrogativa da retirada da denúncia em caso de violência no âmbito das lesões corporais leves; 2) as penas baixas ou substitutivas. O primeiro aspecto era até então interpretado no Art. 88 da Lei 9.099/1995 e o segundo, no Art. 21. O Art. 16 da LMP altera praticamente este processo sendo explícito ao indicar a renúncia da representação apenas perante o juiz em audiência antes do recebimento da denúncia e ouvido o Ministério Público, assim como no Art. 17 em que é vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a aplicação da Lei 9.099/1995, o qual prevê penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

Ainda podemos citar a ratificação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.424 do Distrito Federal em 2012, a qual analisou a constitucionalidade e extensão da Lei Maria da Penha. O STF entendeu no sentido de compreender a ação penal relativa a lesão corporal resultante de violência doméstica contra a mulher como pública e incondicionada à própria representação da mulher (ou seja, qualquer pessoa pode denunciar o fato), dando interpretação conforme aos artigos 12, inciso I, e 16, ambos da LMP. Estas duas alterações trazidas pelos Arts. 16 e 17 na LMP e o julgamento do STF são fundamentais em sua processualidade porque atuam de duas formas: 1) conhecimento prévio da mulher da existência de uma lei que não será passível de retirada facilmente, a não ser de desejo da vítima antes do recebimento da denúncia; 2) o custo favorável ao agressor até então dado pela Lei 9.099/1995, a qual deixava uma margem reduzida à vítima denunciar de fato, já que o agressor não seria separado da vítima imediatamente. Não obstante, há uma crítica acerca de que retirar a decisão da vítima sobre a titularidade da representação é subordinar a mulher

– por outro lado, a crítica inversa, a de que a mulher estaria constrangida e ameaçada a tomar esta decisão na situação da violência.

O instrumento da fase fundamental no circuito da violência doméstica e intrafamiliar corresponde ao momento do acionamento da medida protetiva de urgência, regulada nos artigos 18 a 24 da LMP e seus impactos posteriores. Em linhas gerais, o recebimento do pedido da medida protetiva deve ser considerado em no máximo quarenta e oito horas (Art. 18), por decisão do juiz ou a pedido do Ministério público ou da ofendida (Art. 19), cabendo, inclusive, a prisão preventiva do agressor em qualquer fase do inquérito policial ou da instrução criminal (Art. 20), além de todas as medidas necessárias ao afastamento da vítima e de meios do agressor realizar algum tipo de violência (Art. 22, incisos I a VII). O art. 22 necessita da leitura combinada ao art. 35, incisos IV e V, em que a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão elaborar e promover programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar, assim como criar centros de educação e de reabilitação para os agressores. O contexto da violência contra a mulher demanda o rompimento da convivência e presença do agressor, assim como dos meios que este dispõe para reduzir potencial de denúncia da vítima.

A Lei nº 13.984/2020 incluiu algumas medidas de caráter de monitoramento da violência e do agressor, incluindo: 1) comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (inciso VI); 2) acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio (inciso VII). Destacamos, ainda, o Inciso V, referente à prestação de alimentos provisionais ou provisórios. As principais dificuldades recaem em dois agentes: 1) o juiz, cuja interpretação a respeito de ação de alimentos pode construir aspecto de desamparo da vítima em relação aos alimentos, seja com ou sem filhos, o que reduz potencial denúncia por conta da relação de dependência entre a vítima e agressor (e, possivelmente, antes da tomada de decisão sobre a denúncia, reduz seu potencial); 2) o cadastro, monitoramento e acompanhamento do agressor em programas de combate à violência, o qual, não sendo realizado, o agressor não compreende a violência e continua praticando (colocando a situação de medo na vítima após a denúncia).

A questão da medida protetiva considera dinâmicas que estariam além da capacidade da vítima e ultrapassam aspectos burocráticos para salvaguardar a vida da mesma. A Lei nº 13.882/2019 incluiu o inciso V no art. 23 da LMP, em que o juiz, pode determinar a matrícula dos dependentes da ofendida em instituição de educação básica mais próxima do seu domicílio, ou a transferência deles para essa instituição, independentemente da existência de vaga. Em outra frente, via art. 24, o juiz pode ainda determinar meios para garantir as condições socioeconômicas mínimas para que a vítima rompa a relação de dependência, assim como restituir à agredida os bens indevidamente subtraídos pelo agressor. Um ponto específico no que toca às medidas protetivas foi incluído pela Lei nº 13.641/2018, acrescentando o art. 24-A, que determina pena de detenção, de 3 (três) meses a 2 (dois) anos,

tipificando o penalmente o caso de descumprimento de decisão judicial que defere medidas protetivas de urgência.

Este aspecto das medidas protetivas conjuga uma fase importante do processo do circuito da violência, em que o contexto da pós-violência demanda considerar o monitoramento de ações para a proteção da vítima, mas não se resumindo à mesma. A inclusão dos dependentes e do artifício jurídico criado para permitir matrícula, por exemplo, consente que a vítima possa matricular filhos em localidade que possa se sentir mais segura independentemente da existência de vaga, ou seja, independente de restrições burocráticas. Estes constrangimentos burocráticos não podem ser subterfúgio para não aplicabilidade de condições à vítima superar o trauma da violência. Ao mesmo tempo, a potencial sanção ao agressor pelo descumprimento de medida protetiva é uma forma de reduzir a continuidade do circuito da violência. Este é um momento crítico do que poderíamos chamar “caminho crítico” da violência doméstica e intrafamiliar, pois é, neste momento, em que as condições de violência podem ser reduzidas ou mantidas entre o agressor e a vítima.

Um instrumento de ação direta no combate à violência está na criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no âmbito do Art. 14 e que é regulamentado nos arts. 29 a 33 da LMP, contando, inclusive, com proposta orçamentária (Art. 32). Estes juizados demandam equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde (Art. 29) para desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares (Art. 30). Este aspecto dos juizados configura etapa fundamental à agilidade dos casos e atuação da esfera jurídica no atendimento à vítima, uma vez que o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita é garantido a toda mulher em situação de violência doméstica e familiar (Art. 28). Assim, como o Art. 14 não obriga a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, em localidades onde não existam, os casos são julgados nas varas cíveis e criminais (Art. 33), competindo o acúmulo de casos e impactando na morosidade. Não obstante o fato de se configurar como mais um crime sem a devida atenção do Poder Judiciário, o que impacta na falta de adesão à proposta e compreensão da violência como algo a ser combatido com todos os meios disponíveis para tal.

A combinação da leitura do art. 35 em todos os seus incisos conjugam o momento do caminho terminante da aplicação da LMP. Apesar de ser um artigo ao fim da Lei, este é um dos que estruturam a política em si. Os incisos I, II e III do Art. 35 evocam que União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover centros de atendimento integral e multidisciplinar, casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes, além de delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher. Já os incisos IV e V dispõem acerca da elaboração de programas e campanhas de enfrentamento da

violência doméstica e familiar e dos centros de educação e de reabilitação para os agressores. O aspecto crucial deste artigo impacta no sentido de que a falta de política intergovernamental e inter-federativa e orçamento próprio apontam a fragilidade das condições para realizar atendimento adequado às vítimas são fragilizados, assim como na falta de espaços adequados para abrigar mulheres e dependentes em situação de violência doméstica e intrafamiliar. Também são afetadas pela redução dos serviços especializados no âmbito cível, criminal e médico-legal para atender vítimas, na ausência de programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar e na carência de centros de educação e de reabilitação para os agressores para realização de atendimento psicossocial. Ou seja, a política que estrutura a LMP é totalmente fragilizada sem as condições estruturantes.

O processo que fecha a implementação e desenvolvimento direto da LMP está descrito na aplicação de seu art. 44 referente à abertura de ação penal com base no art. 129, §9º, §10, §11 e §12, do Código Penal. Tendo em vista todo o processo examinado até este momento, a abertura ou não da ação penal é o ponto crucial em que a LMP aplica seus efeitos diretos na penalidade ao agressor. Posteriormente, a fase processual segue o Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941). Deste modo, a renúncia da vítima na fase inicial de audiência, assim como a morosidade processual, a não aplicação de medidas protetivas e de apoio social, psicológico e financeiro à mesma são gargalos que podem reduzir o potencial de denúncia, revitimiza e mantém circuito da violência e, ainda, a não imputação do crime ao agressor. Por fim, o processo em si agrega um conjunto de informações que permite aos formuladores de políticas públicas analisar todo o seu contexto de desenvolvimento, observando gargalos, burocracias desnecessárias, momentos de tomada de decisão críticos e fases consequenciais que possuem fortes impactos na aplicação da Lei e proteção das mulheres. Veja no quadro a seguir as dimensões processuais ao desenvolvimento da LMP na fase de ocorrência imediata à violência.

Uma etapa posterior da violência doméstica e familiar contra a mulher, neste sentido, está em sua contabilização. Denominamos esta fase como *fase de pós-violência e monitoramento*. Estudos destacam os índices de subnotificação e descolamento da realidade, tendo em vista que o circuito da violência impacta negativamente ao reduzir o potencial de denúncia pela vítima. O Art. 38 da LMP advoga a necessidade da criação de bancos de dados relativos às estatísticas destas formas de violência, que demandam envio de informações por Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal. O não desenvolvimento de sistemas de informação para bancos de dados e o não envio das mesmas pelas autoridades de segurança pública podem caracterizar o desconhecimento dos números reais de violência doméstica e familiar contra a mulher, conjugando o apagão estatístico, além de apontar um cenário desta violência como mal menor.

Discussão

A sanção da LMP trouxe à baila uma série de mecanismos e estrutura de ação para desenvolvimento de ações no combate à violência contra a mulher. Meneghel et al (2013), Campos (2015a) e Sardenberg, Tavares e Gomes (2016) concordam que a lei pronuncia a existência de delimitação jurídica acompanhada de práticas organizadas por atores governamentais e da sociedade para construir ação coletiva no enfrentamento desta problemática que não deve se resumir ao crime de violência doméstica em si, mas a romper com a conjuntura de subordinação da mulher e de seus elementos legitimadores desta violência na sociedade. Neste aspecto, os pontos fundamentais positivos da LMP residem na definição do crime de violência doméstica com penas significativas e como parte de arcabouço de política alinhada às convenções internacionais se pautando por três bases: prevenção, proteção e punição, se afastando de medidas unicamente punitivas e articulando o enfrentamento à violência de forma ampliada. A LMP ainda é articulada com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Destacamos ainda o fato da LMP considerar a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma forma de violação dos Direitos Humanos.

Meneghel et al (2013) e Sardenberg, Tavares e Gomes (2016) reforçam estes pontos destacando que, teoricamente, o benefício direto da LMP está no aumento do acesso das mulheres ao judiciário, em especial, por conta da criação de tribunais especializados. Campos (2015a) ressalta que a estrutura de atendimento (DEAMs, núcleos especializados em delegacias comuns, Centros de Referência de Atendimento à Mulher, casas-abrigo, juizados especializados, varas adaptadas, promotorias especializadas e núcleos ou defensorias especializadas) igualmente comportam e estratégia da LMP em prover tratamento direto no combate à violência.

Outros três pontos da LMP são significativos. O primeiro envolve a classificação das formas de violência doméstica, a qual configura para Sardenberg, Tavares e Gomes (2016) uma definição e caracterização mais precisa da violência doméstica e familiar que acaba padronizando a atuação dos aplicadores do Direito. Em segundo, o aumento a pena do crime de violência doméstica e a extinção das penas pecuniárias implica um reforço à ideia de que a denúncia é necessária e o agressor não sairá impune nem facilmente com o pagamento, por exemplo, de uma cesta básica. Não obstante, Losurdo e Barbosa (2017) consideram que as Medidas Protetivas de Urgência representam avanço do legislador no sentido de prover proteção imediata e como tentativa de diminuir as burocracias do Judiciário.

A questão, portanto, é ponderar como a LMP se desenvolve nestes novos arranjos que preconiza e que aponta como caminhos à eliminação da violência contra a mulher. Campos (2015b) pondera que o maior desafio da LMP é sua implementação, pelo fato de contar com uma série de

dispositivos que carecem de firmeza conceitual e processual e que, por conta disso, podem sofrer interferências de motivações, crenças e resistências dos aplicadores do Direito. Sardenberg, Tavares e Gomes (2016) ponderam que alguns gargalos são constantes na LMP em sua operacionalização. Neste trabalho, situamos ao menos quatro gargalos identificáveis; 1) discricionário (quando envolver a tomada de decisão em tempo e em formas de quem decide); 2) interpretativo (referente à cognoscibilidade, crenças, valores e conhecimento da pessoa que toma a decisão); 3) decisório (a respeito dos parâmetros e critérios que podem impactar na tomada de decisão); 4) técnico (relacionado à conhecimento, informação, técnica ou mecanismos que envolva alguma regra ou parâmetro de ação).

A fase de pré-violência contém aspectos necessários que se articulam com a noção de prevenção. Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2016) situam a importância dos mecanismos para denúncia que considerem a proximidade do agressor, além da criação de campanhas educacionais e informativas. Ambos estariam em falta no desenvolvimento de ações nacionais e são pouco recorrentes no âmbito dos Estados.

Na fase de ocorrência imediata à violência podemos iniciar com o que é apregoado o art. 8º, ou seja, integração operacional e parcerias entre vários órgãos setoriais e atividades. É evidente que falta integração entre órgãos, pois a lei demanda dispositivos de proteção e punição em várias frentes, como destaca Meneghel et al (2013) em seu estudo. Campos (2015a, 2015b) destaca a falta de coordenação nacional da política aliada à uma rede especializada de serviços que é insuficiente por focar nas capitais e regiões metropolitanas, além da insuficiência orçamentária. O número baixo de DEAMs, servidoras e infraestrutura inadequada para atenderem mulheres também é indicado por Campos (2015b) e Sardenberg, Tavares e Gomes (2016). Este foco nas DEAMs indica que a política se concentrou na esfera policial. Não obstante, esta desestruturação configura morosidade no atendimento (Sardenberg, Tavares e Gomes, 2016). Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2016) ainda ressaltam o uso de elementos burocráticos que impedem denúncia (a exemplo de que o Boletim de Ocorrência só poderia ser registrado nas DEAMs, o que não é verdade).

Campos (2015a) aponta que os Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar são sobrecarregados pela inadequação da estrutura do Judiciário a este novo Juizado, ainda considerando o fato de que competência híbrida (civil e criminal) dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar não é respeitada, pois a maioria atua apenas na criminal e pouco ofertam os serviços na esfera cível que são indicados na LMP. Sardenberg, Tavares e Gomes (2016) ressaltam o papel dos magistrados, tendo em vista que há julgamento moral do juiz frente à mulher, o que é percebido na discricionariedade e lentidão no âmbito das medidas protetivas e no andamento da ação penal. Bonetti, Pinheiro e Ferreira (2016) ressaltam este aspecto da interpretação do limite entre a ação policial e juiz referente às medidas protetivas (ou que seria papel de outras instituições,

como a Defensoria Pública, as responsáveis pela medida). Meneghel et al (2013), Campos (2015a) entendem que há movimento de resistência de setores conservadores da sociedade para deslegitimar a Lei neste ponto, fragilizando-a ainda mais.

Meneghel et al (2013) destacam que há desestruturação em toda a rede de atenção pelo orçamento precário generalizado, assim como na estrutura de atendimento policial e jurídico à mulher, notadamente pela falta de recursos materiais e de pessoas e fragmentação da rede de atenção somados à fragilidade das defensorias públicas e dos Departamentos Médico-Legais, reduzindo acesso à Justiça pela mulher (Campos, 2015a). Temos ainda a falta de sistema informatizado nas autoridades policiais impactam na lentidão nos processos de inquérito. O contexto dos poucos centros de referência especializados para atendimento aponta casas-abrigo com serviços precários, além de pouca busca, informação ou desconhecimento (Campos, 2015b) que podem ter relação com os serviços sendo ofertados em localidades de difícil acesso (Sardenberg, Tavares e Gomes, 2016).

O caso das Medidas Protetivas de Urgência é notório. Losurdo e Barbosa (2017) entendem que a indefinição da natureza jurídica das medidas de urgência (observado no Art. 12-C, incluído pela Lei nº 13.827/2019), o que pode dar conteúdo cautelar às MPUs, restringi-las à proposição de uma ação principal e fortalece ainda mais a discricionariedade do juiz. Meneghel et al (2013) observam em seus estudos um “excesso de medidas protetivas” na visão do operador judiciário. A falta de capacitação de membros do Ministério Público e Judiciário (Campos, 2015a), das autoridades policiais para o atendimento à vítima e de conhecimento dos procedimentos introduzidos pela LMP (Bonetti, Pinheiro e Ferreira, 2016) demonstram a necessidade de instância autônoma da sociedade civil para monitoramento e implementação da lei (Sardenberg, Tavares e Gomes, 2016).

Por fim, no âmbito da fase de pós-violência, Garcia, Freitas e Höfelmann (2013) entendem que o grau de implantação das medidas previstas na LMP pode ter sido insuficiente pelo fato de que os profissionais envolvidos na lei – incluindo aqueles envolvidos no sistema legal – compartilham os mesmos preconceitos predominantes na sociedade. Para tanto, esta fase congrega duas das etapas mais significativas: 1) a estrutura de apoio à vítima e ao agressor; 2) construção do conhecimento dos resultados da própria Lei. A informação é meio de exercício de poder, assim como caminho a mostrar a realidade de violência, portanto, sem informação, não há como captar o cenário pós-violência e, sobretudo, medir os resultados decorrentes da aplicação desta Lei. Convém salientar a existência de dois projetos de lei na Câmara dos Deputados que tratam sobre o tema: 1) o PL 976/2019, que trata de criação de banco de dados referentes à concessão de medidas protetivas; 2) o PL 5000/2016, que institui a Política Nacional de Informações Estatísticas Relacionadas à Violência contra a Mulher (Pnainfo). Aliás, quanto às medidas protetivas, o Art. 38-A, incluído pela Lei nº 13.827/2019, já prevê o seu registro.

Considerações Finais

O presente trabalho procurou mapear o desenvolvimento da implementação da Lei nº 11.340/2006, denominada Lei Maria da Penha, à luz do mapeamento de processos escavando suas operações, fases, conceitos e atividades estruturadas. Trata-se, em sentido figurado, de escavar os processos ocultos que não são evidenciados na letra fria da Lei. Com esta tentativa, evidenciamos os arranjos e instrumentos da ação pública que envolve o processo de combate à violência contra a mulher, destacando as determinantes de implementação que potencializam e impactam em falhas estruturantes.

Ambiguidades, conflitos, interpretações, resistências, falta de infraestrutura e pessoal qualificado, indisponibilidade de recursos e orçamento, além de pouca disposição ao desenvolvimento da lei caracterizam a Lei Maria da Penha como uma proposta que, mesmo decorridos quase quinze anos de sua sanção, ainda em implementação em seu estágio mais embrionário: o de se mostrar como uma lei de fato.

A partir do mapeamento em três fases distintas, demonstramos que as fases que articulam a Lei Maria da Penha são críticas não apenas em sua concepção do que pretendem em cada momento, mas por operacionalizar ações em cadeia a partir de mecanismos que, sendo mal executados, fragilizam a aplicação da Lei como um todo. A questão que trouxemos à discussão, é que a Lei Maria da Penha não é uma Lei falha ou mal elaborada. Pelo contrário, é uma lei que propõe o combate a violência a partir de lógicas conceituais ampliadas, com base em convenções internacionais e que, obviamente, não está imune às críticas pelas suas premissas conceituais. Ao mesmo tempo, possui instrumentos que, ao menos no papel, indicam um sistema de proteção ampliado em prevenção, proteção e punição. Contudo, como procuramos demonstrar, é uma lei operacionalizada conceitual e tecnicamente por pessoas em todas as suas fases – o que demanda qualificação, capacitação e trabalho constante no aperfeiçoamento de mecanismos de mudança comportamental daqueles que operam o Direito.

Referências Bibliográficas

BONETTI, Alinne de Lima; PINHEIRO, Luana; FERREIRA, Pedro. **A segurança pública no atendimento às mulheres: uma análise a partir do Ligue 180**. In: SARDENBERG, Cecilia Maria Bacellar; TAVARES, Márcia Santana; GOMES, Márcia Queiroz. (orgs.). **Violência de gênero contra mulheres: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento**. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 145-185.

CAMPOS, Carmen Hein de. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 2, p. 391-406, 2015a.

CAMPOS, Carmen Hein de. A CPMI da Violência contra a Mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 519-531, 2015b.

GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; HOFELMANN, Doroteia Aparecida. Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 3, p. 383-394, 2013.

LOSURDO, Federico; BARBOSA, Gabriella Sousa da Silva. Medidas protetivas de urgência em âmbito internacional: da proteção a mulheres vítimas de violência doméstica em caráter de urgência no Brasil e no direito comparado. **Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça**, v. 3, n. 1, p. 116-136, 2017.

MENEGHEL, Stela Nazareth et al. Repercussões da Lei Maria da Penha no enfrentamento da violência de gênero. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 691-700, 2013.

SARDENBERG, Cecilia Maria Bacellar; TAVARES, Márcia Santana; GOMES, Márcia Queiroz. **Monitorando A Lei Maria Da Penha: reflexões sobre a experiência do Observe**. In: SARDENBERG, Cecilia Maria Bacellar; TAVARES, Márcia Santana; GOMES, Márcia Queiroz. (orgs). **Violência de gênero contra mulheres: suas diferentes faces e estratégias de enfrentamento e monitoramento**. Salvador: EDUFBA, 2016, p. 41-67.

WALKER, Lenore. **The Battered Woman Syndrome**. 2. ed. New York: Springer Publishing, 2000.