



## OS DESAFIOS DA LEI MARIA DA PENHA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE GÊNERO<sup>1</sup>

Lana Lage da Gama Lima<sup>2</sup>  
Fernando Carlos de Sousa  
Suellen André de Souza<sup>3</sup>

### *Introdução*

Historicamente, as políticas públicas de gênero implantadas no Brasil resultaram da pressão do movimento feminista. As Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, criadas em meados da década de 1980, visavam à criminalização efetiva de determinadas condutas comumente aceitas na sociedade brasileira, que foram conceituadas em seu conjunto pelo termo “violência contra a mulher”.

A partir de 1996, os Juizados Especiais Criminais, criados para administrar conflitos considerados de menor potencial ofensivo, passaram a absorver os casos de violência contra a mulher, sem que isso resultasse em práticas satisfatórias de negociação desses conflitos. O descontentamento, por parte das usuárias, motivou o movimento feminista a encontrar alternativas para o tratamento jurídico dos casos de violência contra a mulher, resultando na promulgação da Lei nº 11.340/06 – Maria da Penha.

A administração de conflitos interpessoais, envolvendo relações de proximidade e afetividade, como são esses casos, implica na confrontação entre classificações jurídicas pretensamente universais e códigos de conduta diferentes, legitimados culturalmente, constituindo um desafio a ser enfrentado, no âmbito das práticas desenvolvidas, mas também da reflexão teórica sobre o tema. Nesse último campo, destaca-se a questão das relações entre representações e práticas, na medida em que as representações traduzem os interesses e posições dos diferentes atores sociais que se confrontam durante a implantação e aplicação das políticas públicas que visam à administração de conflitos de gênero, produzindo, portanto, consequências diretas para as práticas desenvolvidas.

---

<sup>1</sup> Este texto é parte da pesquisa *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e a Rede de Atendimento à Mulher no Estado do Rio de Janeiro*, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da Exclusão e da Violência da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – NEEV/UENF, e integra o Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos – INCT-InEAC.

<sup>2</sup> Professora Titular de História Social/UENF.<sup>2</sup>

<sup>3</sup> Mestrando em Antropologia/UFF e Mestranda em Sociologia Política/UENF.<sup>3</sup>



Com base nos dados coletados em pesquisa documental, entrevistas semi-estruturadas e observação etnográfica realizadas em duas delegacias distritais e duas delegacias especializadas no atendimento à mulher do Estado do Rio de Janeiro, este trabalho apresenta uma análise dos problemas verificados na aplicação da Lei Maria da Penha nestas delegacias.

### *O movimento feminista e a violência contra a mulher*

A violência contra a mulher, considerada durante muitos anos na sociedade brasileira como questão de ordem privada, a partir de representações de gênero<sup>4</sup> tradicionais ancoradas no modelo patriarcal de família<sup>5</sup>, vem sendo publicizada e politizada, principalmente como resultado da pressão do movimento feminista que, a partir da década de 70, passou a lutar pelos chamados *Direitos Humanos das Mulheres*. Através do termo *violência contra a mulher*, as militantes buscaram dar visibilidade social a um conjunto de atos violentos cometidos contra as mulheres por seus cônjuges e companheiros, legitimados por velhas práticas de dominação masculina, que incluíam o direito à punição física e a posse sobre o corpo da mulher, e resultavam, em casos extremos, nos chamados crimes em defesa da honra.

A conjuntura internacional favorecia o movimento feminista brasileiro. A Organização das Nações Unidas – ONU, ao declarar 1975 como o *Ano Internacional da Mulher* e, a partir dele, a *Década das Nações Unidas para as Mulheres, Igualdade, Desenvolvimento e Paz*, estimulou uma série de eventos e debates em que os direitos humanos das mulheres passaram a ser conceituados internacionalmente. A partir dessas diretrizes da ONU e em resposta às exigências feministas oriundas de alguns países da Europa e dos Estados Unidos, o feminismo brasileiro ganhou respaldo para atuar na defesa dos direitos das mulheres.

Especificamente no que diz respeito à intervenção policial nos conflitos de gênero, o movimento feminista conseguiu obter a criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, política pública genuinamente brasileira, implantada em nosso país a partir de 1985, como uma forma de criminalizar de fato a violência contra as mulheres e proporcionar um atendimento

---

<sup>4</sup> Utilizamos aqui o conceito de gênero tal como definido por Joan Scott em *Gênero: uma Categoria Útil para a Análise Social*. Recife: SOS Corpo, 1991. Para Scott, “gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”.

<sup>5</sup> Sobre o tema, ver: Lana Lage da Gama Lima – “Penitentes e solicitantes: gênero, etnia e poder no Brasil Colonial” in Gilvan Ventura da Silva, Maria Beatriz Nader e Sebastião Pimentel Franco (orgs) – *História, Mulher e Poder*. Vitória/ES, PPHis/UFES, 2007, pp. 215.



adequado às suas necessidades específicas<sup>6</sup>. No Rio de Janeiro, a primeira delegacia desse tipo foi implantada em 1986, no primeiro governo de Leonel Brizola. A criação da DEAM vinha ao encontro das diretrizes gerais da política de segurança pública do governo Brizola, marcada pela defesa dos Direitos Humanos e pelo diálogo com os movimentos sociais<sup>7</sup>. O reconhecimento do trabalho realizado nas DEAM como trabalho policial e não assistencial, e a valorização dessas unidades especializadas, por exigir profundas mudanças culturais, no âmbito da polícia e da sociedade, constituem um processo que ainda hoje encontra resistências, apesar da multiplicação das delegacias especializadas nesse atendimento em todo o Brasil<sup>8</sup>.

Depois da criação das DEAM, a outra política pública de gênero que causou maior impacto e também maior resistência foi a Lei 11.340/06 - Maria da Penha. Esta lei significou a concretização de um instrumento legal de combate à violência contra a mulher. Foi elaborada através de um demorado processo de discussões e audiências públicas, com a presença de inúmeros segmentos sociais. O nome Maria da Penha foi dado em homenagem a uma farmacêutica, Maria da Penha Fernandes, que ficou paraplégica após sofrer, em 1983, duas tentativas de homicídio pelo marido em sua casa. O processo de investigação judicial foi iniciado dias depois da agressão e se arrastou por 19 anos até que houvesse uma decisão definitiva dos tribunais do país, após intervenção da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A condenação do Estado brasileiro pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, responsabilizado negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, junto à crescente insatisfação com o tratamento dado à violência de gênero nos JECrims, propiciaram ambiente social e político favorável à discussão de uma nova lei, voltada especificamente para combater a violência contra a mulher. As Organizações Não Governamentais Advocaci, Agende, Cepia, Cfemea, Ipê/Cladem e Themis, juntamente com o apoio de especialistas, consolidaram um consórcio para trabalhar na elaboração de uma lei nacional que contemplasse as especificidades da violência doméstica e familiar contra a mulher e, em março de 2004, apresentaram um documento em formato de anteprojeto de lei à recém criada Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres. Após amplos debates, a Lei 11.340/06 - Maria da Penha foi sancionada em 7 de agosto de 2006, sob o olhar atento das organizações feministas.

---

<sup>6</sup> Sobre o tema, ver: Lana Lage da Gama Lima. As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher no Rio de Janeiro: uma análise de suas práticas de administração de conflitos. In: Lana Lage da Gama Lima e Maria Beatriz Nader (orgs). Família, Mulher e Violência. Vol. 8. Vitória: PPGHis/UFES, 2007.

<sup>7</sup> Sobre o tema, ver: Cristina Buarque de Hollanda – Polícia e Direitos Humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983 – 1986). Rio de Janeiro: Revan, 2005.

<sup>8</sup> Atualmente existem 386 delegacias especializadas no atendimento à mulher ([www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br), acesso em 30 de junho de 2010).



A criação desta lei foi motivada principalmente pelo descontentamento com relação ao tratamento dado a esses casos na Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais – JECrims, visando à ampliação do acesso à justiça, sobretudo para a população de baixa renda, proporcionando uma forma mais simples e célere de administrar conflitos envolvendo delitos considerados de menor potencial ofensivo, isto é, crimes com pena máxima não superior a dois anos, que incluíam a lesão corporal leve e a ameaça, que tipificavam a maior parte da violência cometida contra mulheres. Os JECrims foram assolados por esses casos, que chegaram a constituir quase 80% dos conflitos administrados por esses juizados (MACHADO, 2003, 67). No entanto, as práticas de mediação de conflitos ocorridas nos JECrims contribuíram para a banalização da violência contra a mulher, a reprivatização dos conflitos de gênero e a descriminalização desse tipo de violência.

### *Políticas públicas de gênero e representações*

Criminalizar os atos violentos contra as mulheres, mesmo os já tipificados pelo Código Penal, implicava em desconstruir representações de gênero há muito tempo arraigadas e ainda hoje presentes na sociedade brasileira. A tradição patriarcal desqualifica a violência contra a mulher enquanto problema de ordem pública, desqualificando também a administração institucional desses conflitos. Assim, tanto a intervenção policial nesses conflitos quanto a judicial é afetada por representações que interferem nas práticas, fazendo com que a legislação vigente encontre resistências em sua aplicação.

É nesse sentido que o conceito de representação mostra-se útil para compreendermos as relações sociais em toda sua complexidade. Roger Chartier (1990), cujas formulações teóricas se inspiraram em Bourdieu, particularmente na sua formulação do conceito de *habitus*, define as representações como “categorias fundamentais de apreensão e de apreciação do real”, insistindo para o fato de que, embora aspirem à universalidade “são sempre determinadas pelos interesses de grupos que as forjam” e, por isso, nunca são neutras, “produzem estratégias e práticas”, situando-se “num campo de concorrências e competições”. O autor chama ainda a atenção para a importância de se estudar as disputas entre representações para “compreender os mecanismos pelos quais um grupo impõe, ou tenta impor, valores que são os seus e o seu domínio”.

Ainda que não se radicalize o papel das representações na construção do mundo real, acreditar que elas, ao estruturar esquemas de percepção e de apreciação do mundo, orientam também as práticas sociais, constitui um princípio teórico-metodológico eficaz para entender como



se constroem as relações de gênero, ultrapassando a velha distinção entre as estruturas objetivas e a subjetividade. A utilização do conceito de representação facilita a compreensão das mediações entre o modelo de identidade feminina construído no mundo ocidental, as relações de gênero e as condições de vida das mulheres hoje.

Pesquisas têm observado uma grande variedade na definição do fenômeno. Este tem sido qualificado como *violência contra a mulher* (criado pelo movimento feminista, tornando-se uma categoria política utilizada para denunciar as desigualdades entre homens e mulheres), *violência conjugal* (violência contra a mulher na relação conjugal), *violência doméstica e/ou violência intrafamiliar* (inclui, além da violência contra a mulher a violência entre outros membros do grupo doméstico, enfatizando a preservação das relações familiares) e *violência de gênero* (focaliza as relações interpessoais marcadas pelas dissimetrias de poder entre homens e mulheres), o que implica em distintos significados, atores e relações sociais (GREGORI, 2006; OLIVEIRA, 2010).

A própria Lei 11.340/06, ao utilizar do termo *violência doméstica e familiar contra a mulher*, contribui para o desvio do foco das relações de gênero para as relações familiares e, nesse sentido, se distancia das representações feministas sobre esses conflitos, que serviram de base para a formulação das delegacias especializadas como política pública de gênero na área da segurança. Nesse novo contexto, não se trata mais de transformar o pessoal em político e colocar em xeque a dominação masculina legitimada pela tradição patriarcal<sup>9</sup>, mas, como aponta Debert, da “reprivatização de questões políticas”, em que a família é vista como instância geradora de violência, o que justifica a intervenção das instituições públicas para garantir que seus membros cumpram corretamente os papéis sociais que lhes são atribuídos (DEBERT, 2006, 18).

Na nova lei, embora o artigo 5º defina a “violência doméstica e familiar contra a mulher” como “qualquer ação ou omissão **baseada no gênero** [grifo nosso] que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”, considera que esta pode ocorrer no âmbito da unidade doméstica (referindo-se ao espaço), da família (referindo-se à comunidade de indivíduos) e “em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação” (referindo-se especificamente às relações entre cônjuge ou companheiros).

A caracterização desse tipo de violência por referência ao espaço em que foi praticado e às relações entre um grupo de indivíduos “que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa”, multiplica as situações enquadradas na lei. Além

---

<sup>9</sup> Denominamos “tradição patriarcal” o conjunto de representações articuladas em um modelo de relações familiares, legitimado como tradição.



da violência baseada nas representações e relações tradicionais de gênero, de natureza sexual ou cometida contra as mulheres por seus cônjuges ou companheiros (que motivaram a criação das delegacias especializadas), são incluídos conflitos entre ascendentes, descendentes e irmãos, mediante o prevaletimento de “relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade”<sup>10</sup>, possibilitando que, tanto no campo das representações como no das práticas, o foco seja deslocado das relações de gênero para as relações familiares. Um policial resumiu bem essa visão: “O problema no Brasil é a educação, mas não só a educação escolar, também a família, que está desestruturada”. Assim, a questão da desigualdade de gênero e dos direitos da mulher se dissolve na busca pela promoção da harmonia familiar e pela difusão de padrões de comportamento universalizados, que implicam na submissão da mulher a hierarquias familiares tradicionais.

A utilização destas diferentes categorias implica em delimitações que condicionam o tratamento dado aos diferentes tipos de violência cometidos contra as mulheres e tem motivado a realização de práticas conciliatórias pelos policiais, baseadas em argumentos religiosos que enfatizam a manutenção das hierarquias familiares. Neste sentido, o termo violência de gênero seria o mais adequado à compreensão da violência praticada contra as mulheres, em que se destacam as motivações baseadas nas desigualdades entre homens e mulheres (LIMA & SOUZA, 2009).

*A Aplicação da Lei: as diferentes interpretações sobre a Lei Maria da Penha e suas implicações nos atendimentos às mulheres vítimas de violência de gênero.*

Passados três anos da implantação da Lei 11.340/2006 - Maria da Penha, ainda é grande a resistência dos policiais, bem como dos operadores da justiça, à sua aplicação, chegando à alegação de inconstitucionalidade. Alguns depoimentos evidenciam a articulação entre a dinâmica dos registros e as representações tradicionais de gênero, na visão negativa que os policiais têm da lei. Perguntado sobre a lei, um dos policiais afirmou que “não gosta, pois protege demais as mulheres, aí elas procuram a delegacia por qualquer motivo e que algumas vezes elas realmente dão motivo”.

A referida lei tornou a decisão da denúncia mais grave, ao estabelecer que sua anulação só possa ser feita na presença do juiz. O fato de que, nesse novo contexto, as denúncias de delitos tipificados como lesão corporal leve e simples ameaça podem resultar na prisão do agressor, interfere nas decisões das mulheres e na argumentação dos policiais contra o registro. Se, na vigência da 9.099/95, a pouca gravidade ou mesmo desmoralização da pena – como foi o caso do

---

<sup>10</sup> Lei 11.340/06 - Art. 44.



pagamento de cesta básica<sup>11</sup> – eram argumentos favoráveis para não registrar; no contexto da Lei Maria da Penha, é justamente a gravidade da pena – tendo em vista as relações afetivas, familiares e de dependência econômica entre a vítima e o agressor – que é alegada para desestimular o registro.

Com a vigência da lei 11.340/06 novas regras foram impostas para a realização do atendimento as mulheres vítimas de violência, entretanto, a pesquisa nas delegacias mostrou que muitas alterações são feitas pelos policiais e atendentes do balcão das delegacias interferindo na dinâmica dos procedimentos. Este fato pode ser associado à “ética policial”, caracterizada por Kant de Lima (1995) como um conjunto de regras e práticas fundamentadas em uma interpretação autônoma da lei e que muitas vezes desobedece sistematicamente os preceitos legais.

As conseqüências práticas dessa visão particular dos conflitos de gênero são, entre outros, a priorização de outros delitos, deixando as mulheres, mesmo as que sofreram lesões aparentes, esperando durante muito tempo para serem atendidas, o que é utilizado explicitamente como uma forma de desestimular o registro da ocorrência; a não realização de registros de ameaça por falta de testemunhas; a não caracterização de casos como flagrantes, quando isso poderia ser feito desde que houvesse empenho por parte dos policiais; o preenchimento incorreto ou falho dos boletins de ocorrência (que acontece também com outros tipos de crime); e, principalmente, a tentativa de dissuadir a vítima da denúncia.

A pesquisa mostrou também que grande parte da resistência policial à aplicação da Lei Maria da Penha vem do fato da violência contra a mulher não ser encarada como um uma questão de âmbito policial, como declarou um inspetor: “isso não é caso de polícia e sim um problema social e as pessoas estão lotando a delegacia com isso.”

### *BIBLIOGRAFIA*

BOURDIEU, Pierre. *Os ritos de instituição*. A Economia da Trocas Lingüísticas: o que falar quer dizer. São Paulo: EDUSP, 1996.

CHARTIER, R. *História Cultural entre Práticas e Representações*. Trad. portuguesa. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/Lisboa: DIFEL, 1990.

DEBERT, G. G. Conflitos éticos nas Delegacias de Mulheres. In: DEBERT, G. G. et al. (orgs). *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero, 2006.

GREGORI, M. F. Delegacias Especiais de Polícia em contexto: reflexões a partir do caso de Salvador. In: DEBERT, G. G. et al. (orgs). *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de*

---

<sup>11</sup> Lei 11.340/2006 - Art. 17.





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

KANT DE LIMA, R. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

LIMA, Lana Lage da Gama & SOUZA, Suellen André de. Representações de Gênero e Atendimento Policial a Mulheres Vítimas de Violência. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis – PPGICH/ Universidade Federal de Santa Catarina*, 2010.

MACHADO, L. Z. Atender vítimas e criminalizar violências: dilemas das delegacias de mulheres. In: AMORIM, M. S. et al. (orgs). *Juizados Especiais Criminais*, sistema judicial e sociedade no Brasil. Niterói: Intertexto, 2003.

OLIVEIRA, Marcella Beraldo de. *Justiças do diálogo: uma análise da mediação extrajudicial*. Tese de Doutorado. Campinas, SP: [s. n.], 2010.