
UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DAS MEDIDAS VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER À LUZ DA LEI MARIA DA PENHA

Fernando de Brito Alves¹
Luiz Henrique B. de O. Pedrozo²
Pérola Amaral Tiosso³

RESUMO

Com fundamento na Lei 11.340/2006, o presente estudo visa analisar os instrumentos de prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher e dissertar acerca da importância de participação ativa do Estado para efetivação de tais medidas, utilizando-se da metodologia descritiva e de pesquisa qualitativa para discorrer acerca do tema. Inicialmente, analisar-se-á a criação da Lei 11.340/06, e as mudanças que os efeitos desta legislação trouxeram ao ordenamento jurídico brasileiro, bem como os diferentes instrumentos de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Por fim, será analisada a eficácia das medidas de combate e prevenção à violência de gênero criadas pela Lei Maria da Penha, o aparecimento de legislações para implementação de medidas de prevenção ao tema e o quanto a eventual inércia do Poder Público quanto à implementação adequada dos instrumentos contidos na legislação contribui diretamente na falta de efetividade da Lei 11.340 de 2006.

1

Palavras-chave: aplicabilidade; criação; eficácia.

ABSTRACT

Based on Law 11.340/2006, this study aims to analyze the instruments for preventing and combating domestic and family violence against women and discuss the importance of active State participation in implementing such measures, using descriptive and qualitative research methodology to discuss the topic. Initially, the creation of Law 11.340/06 will be analyzed, as well as the changes that the effects of this legislation brought to the Brazilian legal system, as well as the different instruments for confronting domestic and family violence against women. Finally, the effectiveness of the measures to combat and prevent gender violence created by the Maria da Penha Law will be analyzed, as well as the emergence of legislation to implement preventive measures on the subject and the extent to which the eventual inertia of the Public Power regarding the adequate implementation of the instruments contained in the legislation directly contributes to the lack of effectiveness of Law 11.340/2006.

Keywords: applicability; creation; effectiveness.

¹ Doutor em Direito. Professor Associado da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Coordenador do Núcleo Maria da Penha (NUMAPE) de Jacarezinho.

² Mestre e Doutorando em Ciência Jurídica pela UENP. Procurador do Município de Iporã/Pr. Professor da UniCesumar Londrina/PR.

³ Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra, Portugal. Advogada. Professora da UniCesumar Londrina/PR.



INTRODUÇÃO

Responsável por criar mecanismos para prevenir e combater a violência doméstica e familiar contra a mulher e estabelecer medidas de assistência e proteção às mulheres naquela situação de violência, a Lei n. 11.340 de 2006, a chamada “Lei Maria da Penha”, colocou a violência de gênero dentro das pautas de discussões sociais no Brasil.

Referido dispositivo, no entanto, foi criado após o Brasil ser condenado internacionalmente por negligência e omissão frente à violência doméstica pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), ao tolerar a violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros contra Maria da Penha Maia Fernandes durante os anos de convivência matrimonial, violando, assim, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção do Belém do Pará), as quais o país é signatário.

Como um importante marco histórico-social, a Lei Maria da Penha concedeu representatividade àquelas mulheres que se encontravam desamparadas, proporcionado a elas voz perante a violência. Doze anos após sua criação, entanto, tem-se o seguinte questionamento: as políticas públicas estabelecidas pela Lei Maria da Penha estão sendo aplicadas de forma a efetivamente prevenir e combater a violência de gênero?

Para combater a violência, é preciso entender suas raízes. A violência de gênero, em especial, está diretamente relacionada ao sexismo que rodeia a mulher ao longo da história. É inegável que a mulher vem há décadas sendo negligenciada, explorada e violentada pela figura masculina, figura esta que abrange inclusive seus pais, maridos e parceiros, ou seja, os homens dos quais, em tese, deveriam lhe proporcionar um ambiente de segurança e proteção.

Assim, considerando que a violência de gênero se encontra historicamente enraizada na sociedade, seu combate envolve não só a criação de Políticas Públicas pelo Estado, como também a reeducação de todo um corpo social, incluindo os funcionários públicos encarregados a exercer certas funções em tais políticas públicas. Logo, não basta criação de institutos especializados ao atendimento a mulher. É necessária, a título de exemplo, a qualificação dos profissionais que neles trabalham para que estes forneçam um atendimento humanizado a aquelas mulheres que sofreram violência doméstica e, em razão disso, se encontram em um momento de insegurança e sensibilidade.



Dito isso, o presente trabalho pretende analisar os instrumentos de prevenção e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher criados por esta legislação e dissertar acerca da importância de participação ativa do Estado para efetivação de tais medidas.

No primeiro capítulo, estudar-se-á a criação da Lei 11.340/06, bem como as mudanças que a citada lei trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro e os diferentes instrumentos de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher previstos no dispositivo. No terceiro e último capítulo, será analisada a eficácia das medidas de combate e prevenção à violência de gênero criadas pela Lei Maria da Penha.

Este estudo utilizar-se-á de doutrinas, dados estatísticos, entendimentos jurisprudenciais, princípios constitucionais, convenções e tratados internacionais para fundamentar o tema proposto.

1 LEI 11. 340 DE 2006: ORIGEM E APLICABILIDADE

Em 22 de setembro de 2006, objetivando prevenir e combater a violência doméstica e familiar, entrou em vigor a Lei 11. 340, a chamada “Lei Maria da Penha.” De iniciativa do Poder Executivo, referido dispositivo foi elaborado por um consórcio de entidades feministas e encaminhado para o Congresso Nacional pelo Presidente da república.

Sua criação, no entanto, foi resultado “da tenacidade de uma mulher que bateu às portas de organismos internacionais denunciando o descaso com que a violência doméstica era tratada no país” (Dias, 2018, p. 1). Trata-se de Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica casada com Marco Antônio Heredia Viveiros, um professor universitário e economista, a qual, dentre outras agressões, foi vítima de duas tentativas de homicídio por parte de seu companheiro.

Com a repercussão da negligência vivenciada por Maria da Penha, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL), juntamente com o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) apresentaram uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). (Dias, 2018, p. 22).

Denunciou-se, em suma, a violação, por parte da República Federativa do Brasil, dos artigos 1º, 8º, 24 e 25 da Convenção Americana, artigos II e XVIII da Declaração Americana



dos Direitos e Deveres do Homem, bem como dos artigos 3º, 4º, 5º e 7º da Convenção de Belém do Pará, ao tolerar a violência cometida por Marco Antônio contra Maria da Penha durante os anos de convivência matrimonial.

Após o recebimento da denúncia, em 20 de agosto de 1998, a OEA solicitou, por quatro vezes, informações ao governo brasileiro, não tendo recebido nenhuma resposta. (Dias, 2018, p. 22)

No ano de 2001, o Brasil foi condenado internacionalmente por negligência e omissão frente à violência doméstica. O Relatório n. 54/01 da OEA, além de impor o pagamento de indenização no valor de 20 mil dólares em favor de Maria da Penha Maia Fernandes, recomendou ao Brasil a adoção de várias medidas, dentre elas: Medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados; simplificação de procedimentos judiciais penais sobre o tema; criação de formas alternativas às judiciais para a solução de conflitos intrafamiliares; multiplicação do número de delegacias policiais especiais sobre o tema, dentre outros (CIDH, 2019).

Só após referida condenação internacional que o Brasil passou a dar cumprimento às convenções e tratados de que é signatário. Daí a criação da Lei 11.340 de 2006, responsável por criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher e estabelecer medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, nos termos da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, as quais, inclusive, foram referenciadas na ementa da Lei.

4

1.1 Das Medidas Protetivas às Vítimas de Violência Doméstica e Familiar

Muitas foram as mudanças levadas a efeito pela Lei Maria da Penha na legislação infraconstitucional. Dentre elas, e, a fim de dar efetividade ao seu propósito, qual seja, assegurar à mulher o direito de uma vida sem violência, a Lei Maria da Penha estabeleceu medidas voltadas a assistir a mulher em situação de violência doméstica e familiar.

As chamadas medidas protetivas serão aplicadas isolada ou cumulativamente, e poderão ser substituídas a qualquer tempo por outras de maior eficácia, sempre que os direitos reconhecidos na Lei Maria da Penha forem ameaçados ou violados (LMP, art. 19, § 2º).



A Autoridade Policial, ao tomar conhecimento de episódio que configure violência doméstica, deverá tomar as providências previstas no art. 11 da Lei Maria da Penha, quais sejam, garantir proteção policial à ofendida, quando necessário, comunicando de imediato ao Ministério Público e ao Poder Judiciário; encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal; fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida; acompanhar a ofendida, se necessário, para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar; e informar à ofendida os direitos a ela conferidos pela Lei 11.340/06 e os serviços disponíveis.

Feito o registro da ocorrência, a Autoridade Policial deverá remeter, no prazo de quarenta e oito horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência, dentre outros procedimentos previstos no art. 12 da Lei Maria da Penha.

Acerca do atendimento da mulher em situação de violência doméstica, este deverá ser realizado nos termos do art. 10-A da Lei 11.340/06, o qual dispõe que, dentre diversos termos, a necessidade de proteção da integridade física, psíquica e emocional da depoente, bem como da imposição de não revitimização da vítima, evitando sucessivas inquirições sobre sua vida privada.

Recebido o expediente com o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de quarenta e oito horas, conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência; bem como determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso (LMP, art. 18, I e II). Dado o seu caráter de urgência, as medidas protetivas poderão ser concedidas independentemente de audiência das partes e de manifestação do Ministério Público, nos termos do art. 19, § 1º da Lei 11.340/06.

Vale mencionar que, à luz do art. 12-C, II, da Lei Maria da Penha, verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar ou de seus dependentes, agressor poderá ser imediatamente afastado do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida pelo delegado de polícia nos municípios que não são sede de Comarca. Quando o município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia, referida medida poderá ser concedida pelo policial (LMP, art. 12-C, III).

Nos casos descritos acima, o juiz deverá comunicar no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para decidir, em igual prazo, sobre a manutenção ou a revogação da medida



aplicada, devendo dar ciência ao Ministério Público concomitantemente, conforme o § 1º do art. 12-C da Lei Maria da Penha.

Para garantir efetividade às medidas deferidas, tem o Magistrado a faculdade de requisitar o auxílio da força policial (LMP, art. 22, § 3º), bem como decretar a prisão preventiva do agressor (LMP, art. 20), conforme mencionado anteriormente. Ainda, de acordo com o § 2º do art. 12-C da Lei Maria da Penha, nos casos de risco à integridade física da ofendida ou à efetividade da medida protetiva de urgência, não será concedida liberdade provisória ao preso.

Poderá o Magistrado, a requerimento do Ministério Público ou a pedido da ofendida, conceder novas medidas protetivas de urgência ou rever aquelas já concedidas, se entender necessário à proteção da ofendida, de seus familiares e de seu patrimônio, ouvido o Ministério Público, conforme o previsto no §3º do art. 19 da Lei 11.340/06.

Por sua vez, as medidas protetivas que obrigam o agressor estão dispostas no art. 22 da Lei 11.340/06. São elas: a suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826/03; o afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida; a proibição de determinadas condutas, entre as quais, a aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor, o contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação e, a frequentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida; a estrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; e a prestação de alimentos provisionais ou provisórios.

Prevê ainda, a Lei Maria da Penha, a possibilidade de concessão de medidas protetivas de cunho patrimonial, quais sejam: a restituição de bens indevidamente subtraídos pelo agressor à ofendida; a proibição temporária para a celebração de atos e contratos de compra, venda e locação de propriedade em comum, salvo expressa autorização judicial; a suspensão das procurações conferidas pela ofendida ao agressor; e a prestação de caução provisória, mediante depósito judicial, por perdas e danos materiais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a ofendida (LMP, art. 24).

Por fim, têm-se as medidas protetivas que buscam garantir o trabalho a vítima de violência doméstica. São elas a possibilidade de assegurar à vítima servidora pública o acesso à remoção e, caso a vítima trabalhe na iniciativa privada, a garantia da manutenção do vínculo



empregatício, por até seis meses, se for necessário seu afastamento do local de trabalho (LMP, art. 9º, § 2º, II).

1.2 Das Políticas Públicas

Faz-se necessária a previsão de providências a serem tomadas pelo Poder Público para, além de coibir a violência de gênero, suprir as necessidades social, física e psicológica das mulheres em situação de violência doméstica e familiar (Dias, 2018, p. 249-250).

Em outras palavras, é indispensável, para a concretização dos direitos das vítimas de violência doméstica e familiar, a implementação de políticas públicas, também chamadas de ações afirmativas, pelo Poder Público. Logo, dentre outras medidas, é através das políticas públicas que o Estado irá concretizar o princípio da igualdade formal, previsto no art. 5º, I, da Constituição Federal, conquistando, assim, a igualdade material entre homens e mulheres.

De acordo com Calli e Santos, “a intervenção estatal em forma de política significa uma necessidade dada pela impossibilidade de que essas demandas sejam canalizadas por outros mecanismos, sejam do Estado ou não (Calli, 2018. p. 12).” Para Piovesan, as políticas públicas “constituem medidas especiais e temporárias que, buscando remediar um passado discriminatório, objetivam acelerar o processo de igualdade, com o alcance da igualdade substantiva por parte de grupos vulneráveis.” (Piovesan, 2012, p. 433)

Assim, a fim de superar a desigualdade de gênero, a Lei Maria da Penha, em art. 3º, §1º, prevê a criação de políticas públicas pelo Estado, ao estabelecer que o “[...] poder público desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares [...]” (Brasil, 2006).

Tem-se, neste sentido, o art. 8º da Lei 11.340/08, o qual prevê diversas diretrizes das políticas públicas que possuem como objetivo coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, dentre elas, a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação; o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar; a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher;



a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros, dentre outros (Brasil, 2006).

A Lei 11.340/06 também prevê a criação, pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher (LMP, art.14).

À luz do art. 35 da Lei Maria da Penha, referidos Entes Federativos poderão criar, ainda, centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; e centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Percebe-se, assim, que no combate à violência doméstica e familiar contra à mulher, são necessárias não só medidas criminais e protetivas como também medidas de assistência, prevenção e educação, ou seja, a efetiva criação de políticas públicas que visem dirimir um problema estrutural e enraizado na sociedade brasileira.

8

2 DA EFETIVIDADE DA LEI MARIA DA PENHA

Conforme mencionado no capítulo anterior, a Lei Maria da Penha criou um conjunto de instrumentos para possibilitar a proteção e o acolhimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar, bem como garantir sua assistência social.

Entretanto, analisando as políticas públicas oferecidas pela Lei 11.340 de 2006, nota-se que muitas destas não apresentam os resultados esperados no combate e prevenção à violência de gênero, colocando em dúvida a efetividade do referido dispositivo.

Para tal análise, foram coletados dados de estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica, sobretudo no ano de 2015, bem como de estudos realizados pelo IBGE, em 2014, os quais foram divulgados com rigor científico e coleta rígida de informações na época de sua realização. Não obstante isso, deve-se ressaltar que os dados atuais podem variar quando



comparados aos coletados nas datas em comento. Além disso, salienta-se que a natureza qualificativa de algumas descobertas realizadas pelos citados órgãos limita a generalização.

Pois bem. No ano de 2015, o Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), ao avaliar a efetividade da Lei Maria da Penha, explicou que a Lei 11.340/06 modificou o tratamento do Estado em relação aos casos envolvendo violência doméstica por meios de três canais, quais sejam: 1) o aumento do custo da pena para o agressor; 2) o aumento do empoderamento e das condições de segurança para que a vítima pudesse denunciar; e 3) o aperfeiçoamento dos mecanismos jurisdicionais, possibilitando que o sistema de justiça criminal atendesse de forma mais efetiva os casos envolvendo violência doméstica (Cerqueira; Matos; Martins; Pinto Junior, 2015).

Referido estudo, no entanto, apontou que a distribuição da valoração quanto à violência de gênero depende da localidade, razão pela qual o efeito da Lei Maria da Penha não é homogêneo em todo território nacional. Percebe-se que, a depender da região, pode-se constatar uma cultura de violência contra a mulher mais enraizada e alicerçada por uma ideologia patriarcal proeminente (Cerqueira; Matos; Martins; Pinto Junior, 2015).

A doutrinadora Maria Berenice Dias também aponta a inexistência de serviços especializados nas pequenas cidades como uma das falhas na concretização da Lei Maria da Penha, ao citar que é “[...] instalar e equipar serviços especializados de atendimento à mulher vítima de violência doméstica é o passo inicial para diminuir as demais formas de violência, que, muitas vezes, tem sua origem dentro do lar”. (Dias, 2018, p. 257).

Vale mencionar que, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as Pesquisas de Informações Básicas Municipais (munic) e Estaduais (estadec) realizadas no ano de 2014 identificaram que, naquele ano, apenas 7,9% dos municípios brasileiros contavam com delegacia especializada no atendimento à mulher (IBGE, 2018), o que demonstra a desproporcionalidade na distribuição das DEAM's.

Ciente das resistências e dificuldades que seriam enfrentadas na aplicação Lei 11.340/06, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres criou o Observatório pela aplicação da Lei Maria da Penha (conhecido também como Observatório para Implementação pela Aplicação da Lei Maria da Penha), o qual, segundo seu próprio site, funciona como instância autônoma, da sociedade civil, por meio de um Consórcio consubstanciado por núcleos de pesquisa e organizações não-governamentais de todo o país, e que visa acompanhar o processo de efetivação da Lei Maria da Penha.



De acordo com o Relatório Preliminar de Pesquisa do Observatório para aplicação da Lei Maria da Penha, realizado no ano de 2009, a efetivação da Lei 11.340 de 2006 depende de um conjunto de condições objetivas e subjetivas, que se baseiam na necessidade de instalações físicas adequadas, viaturas em boas condições, recursos materiais e recursos humanos em número suficiente, bem como em pessoal capacitado para compreender o fenômeno da violência contra a mulher sob uma perspectiva de gênero e como um problema social, político e cultural (OBSERVE, 2009).

Referentes às condições objetivas, as Delegadas de Polícia entrevistadas pelo Observatório durante a realização do Relatório Preliminar apontaram como principais problemas para o funcionamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, a carência de recursos humanos, o espaço físico inadequado para atender as demandas e a carência de equipamentos. Segundo elas, essa situação se agravou após a Lei Maria da Penha, uma vez que “esta requer procedimentos mais complexos e demorados” (OBSERVE, 2009)”.
Veja-se:

Antes da LMP era “mais rápido”, foi a avaliação feita pela entrevistada da DEAM de Salvador – em uma referência comparativa à Lei 9.099/95: a usuária procurava a delegacia e se fazia o Termo Circunstanciado. As mudanças nos procedimentos, advindas da promulgação da LMP, demandam mais tempo da delegada e do escrivão, que precisa digitar tudo para fazer a remessa, o que deve ser efetivado com as mesmas condições de trabalho anteriores. Além disso, complementa a entrevistada da DEAM de Porto Alegre, “após a implementação da LMP o movimento aumentou em torno de 50% na delegacia”. Outra questão identificada pelas delegacias como elemento que dificulta seu funcionamento é a demora na emissão do laudo do Instituto Médico Legal - IML, que, no caso de Salvador, pode levar até quatro meses para chegar à delegacia, o que também contribui para retardar o fechamento dos inquéritos. Tal realidade está relacionada a uma semelhante carência de funcionários no IML (OBSERVE, 2009).

10

Considerando que as DEAMs possuem como objetivo atender as mulheres em situação de violência, exige-se dos agentes públicos a elas vinculadas, de acordo com a pesquisa realizada pelo Observatório, “uma compreensão de como a ordem patriarcal sedimenta a dinâmica das interações sociais entre os sexos, o que, em muitos casos, gera situações de violência contra a mulher.” Em outras palavras, os agentes das delegacias de mulheres necessitam de uma formação diferenciada daquela recebida pelos policiais no trato de outros tipo de violência, vez que, para realizarem atendimento digno e efetivo, tais policiais necessitam conforme explica a pesquisadora Bandeira, de um movimento de



distanciamento e de “se construírem para além das representações sociais dominantes” (Bandeira 2003 apud OBSERVE 2009):

Neste sentido, tem-se o artigo “Aplicação da Lei Maria da Penha nas delegacias de mulheres: O caso do Rio de Janeiro”, no qual Abadala, Silveira e Minayo destacam a banalização, pelos agentes policiais, de outras formas de violência que não a violência física, como é o caso da violência psicológica:

[...] depois do advento da lei 11.340, não está mais na mão da mulher a decisão de realizar ou não o registro, o Estado ao ser informado do crime deve tomar as devidas providências. No entanto, na prática essa questão ainda continua sendo tratada nas delegacias como se dependesse de representação da vítima, quando, por exemplo, perguntam a mulher se quer realizar ou não a ocorrência. Muitos policiais resistem ou se negam a fazer o termo de ocorrência, principalmente nos casos de violência psicológica, estando incluídas as ameaças de morte. A não materialidade do crime é um dos impedimentos alegados. Os casos considerados graves pelos policiais, geralmente são aqueles em que existe violência física visível. Mesmo sendo contemplados na nova lei, os casos de violência psicológica ainda encontram resistência para seu reconhecimento e registro, não só pelos policiais, como também pelas técnicas e por muitas mulheres pelo fato de banalizarem esses episódios. (Abadala; Silveira; Minayo, 2011).

11

Os principais problemas apontados pelo Observatório nas Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, por sua vez, dizem respeito à grande carência de funcionários, incluindo profissionais de saúde para ampliar a equipe multidisciplinar; a necessidade de capacitação daqueles que já atuam nos serviços; o não cumprimento dos prazos determinados pela lei; a falta de entendimento quanto à composição de documentos que saem da DEAM para os Juizados; a demora na tramitação dos processos, não havendo prioridade nos casos das mulheres abrigadas; e a falta de articulação com os profissionais que operam nos demais serviços (OBSERVE, 2009).

No tocante à influência da Lei 11.340/06 na redução do feminicídio, Garcia, Santana e Höfelmann, ao compararem as taxas anuais de mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, no período de cinco anos antes e cinco anos depois da vigência da Lei Maria da Penha, não observaram uma redução significativa. Veja-se:

No período 2001-2006, as taxas apresentaram pouca variação, entre 5,46 e 5,02 óbitos por 100 mil mulheres. No ano de 2007, após a vigência da LMP, houve pequena redução nessa taxa, para 4,74 óbitos por 100 mil mulheres. Nos anos seguintes, as taxas de mortalidade de mulheres por agressões retornaram a valores próximos àqueles do período anterior à vigência da



LMP. A média mensal do número de óbitos de mulheres por agressões não apresentou diferenças, quando se comparam os períodos antes (2001-2006) e após (2007-2011) a vigência da LMP [...] (Garcia; Freitas; Hofelmann, 2013):

Vale mencionar que no ano de 2016, Garcia e Silva, em sua pesquisa “Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013)” para o já mencionado Instituto de Pesquisa Econômica (IPEA), constataram que, no Brasil, no período 2011-2013, a taxa de mortalidade de mulheres por agressões era a de 5,87 óbitos por 100 mil mulheres (Garcia; Silva, 2016).

Segundo o Atlas da Violência, do IPEA (2025), houve uma alta na evolução da taxa de homicídios de mulheres nos últimos 11 anos. Outrossim, verificou-se que a violência letal contra as mulheres segue uma dinâmica estrutural, atingindo gravemente, e de forma desproporcional, mulheres negras. Da mesma forma, foi constatada uma evidente insuficiência das atuais estratégias de enfrentamento, “[...] sugerindo a urgência de medidas mais eficazes na proteção das vítimas e na responsabilização dos agressores” (IPEA, 2025).

Para Garcia, Santana e Höfelmann, diversas hipóteses podem explicar a ausência de impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões, sendo, uma delas, a má qualidade do serviço oferecido às vítimas, posto que, frequentemente, os profissionais compartilham os mesmos preconceitos predominantes na sociedade sexista (Garcia; Freitas; Hofelmann, 2013):

Tem-se, ainda, com vistas a aprofundar a compreensão acerca do desempenho das políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres, o estudo “Aprofundando o Olhar sobre o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres” (PESQUISA OMV/DATASENADO), publicado no ano de 2018 pelo Observatório da Mulher Contra a Violência em parceria com o Instituto de Pesquisa DataSenado.

Referido estudo menciona que, de acordo com a edição de 2017, da Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher realizada pelo DataSenado, o incremento do percentual de mulheres que afirmou não ter tomado qualquer atitude após a última agressão sofrida, passou de 15%, em 2013, à 27%, em 2017 (PESQUISA OMV/DATASENADO). Destacou-se que, durante a realização da pesquisa, apenas uma em cada três mulheres afirmou ter buscado a intervenção do Estado com vistas a enfrentar a violência sofrida, seja procurando uma

12



delegacia comum (17%), seja procurando uma delegacia especializada (16%). PESQUISA OMV/DATASENADO).

Para o Observatório da Mulher Contra a Violência, o incremento no percentual de mulheres que declararam não ter feito nada em razão da última agressão sofrida pode ter relação com falhas na prestação de serviços por parte do Estado, vez que, para além de medidas coercitivas em face do agressor, e preciso assegurar serviços direcionados à vítima, como serviços de ajuda psicológica e assistencial (PESQUISA OMV/DATASENADO).

Da mesma forma, em um levantamento que ouviu 21,7 mil mulheres com 16 anos ou mais, em 2023, a 10ª Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher, feita pelo Instituto DataSenado, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência revelou que 75% das brasileiras afirmam conhecer pouco ou nada sobre a legislação (PESQUISA OMV/DATASENADO, 2023). Outrossim, segundo o mesmo estudo, houve também queda na percepção de que o Brasil é um país machista.

No mesmo levantamento, também foi constatado que 51% das brasileiras acreditam que a Lei Maria da Penha protege apenas em parte as mulheres em contexto de violência doméstica e familiar, enquanto 29% acreditam em sua efetividade e 19% não se sentem protegidas pela lei (PESQUISA OMV/DATASENADO, 2023).

É sabido que as mulheres deixam de denunciar a agressão sofrida em razão, principalmente, do medo de sofrerem mais violência, seja por parte do agressor, seja por parte do Estado; do agressor sofrer violência por parte do Estado; de não conseguirem sustentar a si e/ou aos filhos, ou de serem socialmente excluídas.

Além disso, as mulheres em situação de violência, especialmente nas localidades que não possuem serviço especializado para seu atendimento, têm medo de serem revitimizadas pelo Estado – e aqui nos deparamos com o a evidente revitimização secundária -, dada a já mencionada ausência de capacitação dos profissionais para lidar com questões referentes à violência com base no gênero.

Os últimos apontamentos realizados pelo Observatório sobre o motivo pelo qual as mulheres deixam de denunciar a agressão, referem-se sobre dependência econômica da ofendida com o ofensor e a vergonha da sociedade (PESQUISA OMV/DATASENADO).

No final do estudo, o Observatório da Mulher Contra a Violência elencou seis diretrizes que devem ser buscadas no âmbito da política pública a fim de tornar as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres mais efetivas. São elas:



-
- 1) Aumentar o acesso à política em questão mediante desenvolvimento de novas portas de entrada;
 - 2) Assegurar a agilidade na concessão de medidas protetivas;
 - 3) Realizar um monitoramento eficaz do cumprimento dessas medidas protetivas;
 - 4) Encaminhar o processo civil em conjunto com o processo criminal;
 - 5) Assegurar o atendimento psicossocial da mulher, de seus filhos e também do autor da violência;
 - 6) Buscar modelos de intervenção alternativos, cuja aplicação se mostre mais viável em pequenas municipalidades (PESQUISA OMV/DATASENADO, 2018).

Segundo o Observatório, para aumentar o acesso das mulheres às políticas públicas, deve-se oferecer portas de entrada alternativas às delegacias, como é o caso do Centros de Referência de Atendimento Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) (PESQUISA OMV/DATASENADO, 2018).

Outra potencial porta de entrada apontada no estudo “[...] diz respeito à atuação de agentes de saúde, especialmente daqueles encarregados de realizar visitas às famílias” (PESQUISA OMV/DATASENADO). Menciona-se, no entanto, que, para viabilizar esta porta de entrada, exige-se a capacitação das equipes que prestam serviços não diretamente relacionados à violência doméstica e familiar a identificarem situações de violência e a oferecerem suporte” (PESQUISA OMV/DATASENADO).

14

A segunda diretriz é assegurar a agilidade na concessão de medidas protetivas. Acerca desta diretriz, repisa-se que, no dia 13 de maio de 2019, foi sancionada a Lei nº 13.827, que, verificada a existência de risco atual ou iminente à vida ou à integridade física da mulher em situação de violência doméstica e familiar, autoriza imediatamente a concessão da medida protetiva de afastamento do lar pelo delegado de polícia nos municípios que não são sede de Comarca, e pelo policial, quando o município não for sede de comarca e não houver delegado disponível no momento da denúncia.

No tocante à terceira diretriz, o Observatório elenca a essencialidade da prestação de um serviço para monitoramento do cumprimento de medidas protetivas para a efetividade das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres.

Quanto ao serviço de monitoramento do cumprimento de medidas protetivas e de atendimento e acompanhamento de casos de violência doméstica, este passou a ser prestado, nos últimos anos mediante a implantação da Ronda Maria da Penha (PESQUISA OMV/DATASENADO, 2018).



O Observatório também aponta a importância de assegurar o atendimento psicossocial não só da mulher, como também de seus filhos, tendo em vista que a violência doméstica e familiar envolve toda a família. É importante, também, proporcionar o atendimento psicossocial ao autor da violência, vez que “a pena por si só não vai modificar o indivíduo e evitar a reincidência, fazendo-se necessária sua reeducação (PESQUISA OMV/DATASENADO, 2018).”

A última diretriz apresentada pelo Observatório é a busca de modelos de intervenção ou alternativas de ação cuja aplicação se mostre mais viável em pequenas municipalidades, uma vez que a implantação dos serviços especializados no enfrentamento à violência contra mulheres ainda se concentram nas regiões metropolitanas dos estados.

Por fim, e não menos importante, deve-se frisar a promulgação da Lei nº 14.899, de 17 de junho de 2024, a qual delimitou algumas destas diretrizes em seu conteúdo, ao se direcionar à elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra a Mulher e da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, bem como para determinar o armazenamento de danos e informações ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp) para auxiliar nas políticas relacionadas com o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher (Brasil, 2024).

Trata-se de plano de metas decenal, com atualização obrigatória a cada 2 (dois) anos, com vistas ao monitoramento da execução e dos resultados dos objetivos elencados. Segundo a citada lei, os entes federativos deverão priorizar a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Felizmente, em artigo 3º da lei em comento, foi determinada, dentre outras metas, a “[...] inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais” e o desenvolvimento de programa de qualificação continuada para os profissionais envolvidos em contextos de violência doméstica e familiar (Brasil, 2024). Também houve a previsão de “[...] plano de expansão das delegacias de atendimento à mulher, que contemple principalmente as regiões geográficas imediatas dos Estados” e da inclusão de conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica (Brasil, 2024). Trata-se de medida



essencial que se direciona justamente a reduzir as problemáticas decorrentes de um problema estrutural e sistêmico.

Inclusive, de tamanha relevância, também, foi a promulgação da Lei 14.164/2021, que visa alterar a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), incluindo conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e instituindo a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher.

Portanto, considerando que os dados coletados, apresentados no decorrer do presente trabalho, indiquem um longo caminho a ser percorrido, espera-se, enfim, a sua concretização no plano prático, com efetivas medidas a serem implementadas e cumpridas. Não obstante a existência de uma característica estrutural de violência de gênero vinculada à violência doméstica, medidas concretas de políticas públicas podem e devem cumprir com o texto de lei, efetivando, enfim, um sistema igualitário e eficaz.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente trabalho, buscou-se conhecer os instrumentos de combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher criados pela Lei Maria da Penha e dissertar acerca da importância de participação ativa do Estado para efetivação destes.

Ao longo do presente trabalho vislumbrou-se que, no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, são necessárias não só medidas criminais e protetivas como também medidas de assistência, prevenção e educação, ou seja, a criação de Políticas Públicas pelo Poder Público.

Analisando as políticas públicas oferecidas pela Lei 11.340 de 2006, nota-se, conforme as pesquisas nacionais de violência contra a mulher apresentadas no presente trabalho, que muitas destas não apresentam os resultados esperados no enfrentamento a violência de gênero. Percebeu-se que os estudos e pesquisas nacionais realizados durante os últimos 15 anos (os quais foram apresentados no decorrer do presente trabalho) ainda concluem a existência de uma perpetuação da violência contra a mulher.

Da análise dos estudos apresentados neste trabalho, foi possível perceber que a efetivação da Lei Maria da Penha depende de um conjunto de condições, objetivas e subjetivas, que se direcionam desde a conscientização e reeducação da população acerca da violência estrutural de gênero, até medidas como instalações físicas adequadas, recursos



materiais, equipamentos em condições de uso; recursos humanos em número suficiente para atender a demanda; sistema de registro de dados e capacitação profissional dos funcionários que atuam nos serviços especializados.

Logo, a questão da inefetividade da Lei Maria da Penha está diretamente ligada à inércia do Poder Público quanto à implementação adequada dos instrumentos contidos na legislação para a sua completa aplicabilidade e eficácia. Posto isso, a promulgação da Lei 14899, de 2024 emergiu justamente para a tentativa de redução das problemáticas apontadas no decorrer do presente trabalho, visando a criação e o aprimoramento da capacitação e treinamento (com programas de qualificação continuada) dos profissionais envolvidos nos setores de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como na expansão de delegacias de atendimento à mulher.

Além disso, a inclusão de disciplina específica de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher nos cursos regulares das instituições policiais, medida que foi também elencada como meta na lei em questão, pode auxiliar no aprimoramento do atendimento adequado às mulheres vítimas de tal violência, sobretudo quando constata-se o a alta incidência de revitimizações secundárias (realizadas por órgãos formais de controle do Estado) sofridas pelas vítimas.

17

No mesmo sentido, a implementação e realização de campanhas educativas acerca da violência doméstica e familiar contra a mulher podem, enfim, dirimir as violências estruturais de gênero existentes e perpetuadas no país, com a adequada instrução, a toda a sociedade, acerca de suas causas e consequências.

Enquanto isso, espera-se efetivamente um caminhar do Poder Público direcionado à implementação adequada da Lei Maria da Penha, aumentando o acesso à políticas públicas de enfrentamento a violência de gênero; assegurando a agilidade nos processos que envolvem violência doméstica; proporcionando o atendimento psicossocial não só vítima da agressão como também a seus filhos e o autor da violência; distribuindo os serviços especializados de forma proporcional em todo território nacional, capacitando os profissionais da área e implementando ações e campanhas educativas de prevenção, em obediência ao determinado pela Lei 14899/2024.

Menciona-se, no entanto, que a efetividade das medidas de enfrentamento à violência doméstica e familiar depende não só das entidades governamentais como também de toda a sociedade civil.



Considerando que o sexismo se encontra historicamente enraizado na sociedade, para combater uma cultura de violência contra a mulher, é necessário repensar o modelo atual de educação.

Em outras palavras, para que o cenário de violência de gênero mude, é preciso que haja uma reeducação social. É preciso repensar a educação que está sendo ministrada e como as unidades escolares, em todos os graus, estão construindo seus saberes de forma a promover o respeito à igualdade. Espera-se, neste sentido, que as leis 14.164/2021 e 14899/2024 sejam efetivamente implementadas, com o cumprimento de suas metas, incluindo sobretudo conteúdo de prevenção contra a violência contra a mulher em currículos e grades de ensino básico.

Tem-se, assim, que é através da educação que o Estado cumprirá, de fato, o principal objetivo da Lei 11.340/06: a erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher.

REFERÊNCIAS

ABADALA, Cláudia; SILVEIRA, Kátia; MINAYO, Maria Cecília de Souza. Aplicação da Lei Maria da Penha nas delegacias de mulheres: O caso do Rio de Janeiro. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n.4, p. 571-600, out./dez. 2011. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7268/5848>. Acesso em: 08 jun. 2025.

18

BRASIL. **Decreto n. 3.689, de 3 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, e revoga o Decreto nº 89.460, de 20 de março de 1984. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.340/2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra [...]. Brasília, DF: Presidência da



República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.164/2021**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para incluir conteúdo sobre a prevenção da violência contra a mulher nos currículos da educação básica, e institui a Semana Escolar de Combate à Violência contra a Mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114164.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14899/2024**. Dispõe sobre a elaboração e a implementação de plano de metas para o enfrentamento integrado da violência doméstica e familiar contra a mulher, da Rede Estadual de Enfrentamento da Violência contra [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114899.htm. Acesso em: 08 jun. 2025.

CALLI, Mário Lúcio Garcez; SANTOS, José Eduardo Lourenço dos. A formulação da agenda político-criminal com base no modelo de ciência conjunta do direito penal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n.1, abr. 2018.

CERQUEIRA, Daniel; MATOS, Mariana; MARTINS, Ana Paula Antunes; PINTO JÚNIOR, Jony. **Avaliando a Efetividade da Lei Maria da Penha**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/22/avaliando-a-efetividade-da-lei-maria-da-penha>. Acesso em: 14 jun. 2025.

19

CNJ. **Pesquisa revela frustração de mulheres vítimas de violência com a Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-revela-frustracao-de-mulheres-vitimas-de-violencia-que-buscam-solucao-na-justica/>. Acesso em: 08 jun. 2025.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório n. 54/01 da OEA**. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2001port/capitulo3c.htm#:~:text=No%20relat%C3%B3rio%2054%2F01%20de,Maria%20da%20Penha%20Fernandes%20Maia>. Acesso em: 08 jun. 2025.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2018.

GARCIA, Leila Posenato; FREITAS, Lúcia Rolim Santana de; HOFELMMANN, Doroteia Aparecida. **Avaliação do impacto da Lei Maria da Penha sobre a mortalidade de mulheres por agressões no Brasil, 2001-2011**. Disponível em: <http://scielo.iec.gov.br/pdf/ess/v22n3/v22n3a03.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2025.

GARCIA, Leila Posenato; SILVA, Gabriela Drummond Marques da. **Mortalidade de mulheres por agressões no Brasil: perfil e estimativas corrigidas (2011-2013)**. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6260/1/td_2179.pdf. Acesso em: 08 jun. 2025.



IBGE. **Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil**, 2018. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101551_informativo.pdf. Acesso em: 08 jun. 2025.

MONTENEGRO, Maria. **Pesquisa revela frustração de mulheres vítimas de violência com a Justiça**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85601-pesquisa-revela-frustracao-de-mulheres-vitimas-de-violencia-que-buscam-solucao-na-justica>. Acesso em: 08 jun. 2025.

OBSERVE. **O Observatório**. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/observatorio>. Acesso em: 08 jun. 2025.

OBSERVE. **Relatório preliminar de pesquisa do Observatório para aplicação da lei Maria da Penha**. 2009. Disponível em: http://www.observe.ufba.br/_ARQ/relatoriofinal.pdf. Acesso em: 08 jun. 2025.

PESQUISA OMV/DATASENADO. **Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/conhecer-direitos-e-ter-rede-de-apoio-sao-pontos-de-partida-para-denunciar-agressao-e-interromper-ciclo-de-violencia>. Acesso em: 08 jun. 2025.

PESQUISA OMV/DATASENADO. **Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher**. Instituto DataSenado, novembro de 2023. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/pesquisa-nacional-de-violencia-contr-a-mulher-datasenado-2023>. Acesso em: 08 jun. 2025.

PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

20

