

Os dez anos da Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06)



Samuel Audary Buxaglo

Advogado Criminalista/RJ/SP, subprocurador-geral da República aposentado e professor universitário.

A Lei Maria da Penha completou dez anos, no dia 7 de agosto de 2016, e foi criada como um mecanismo consolidado de combate à violência doméstica contra a mulher no Brasil. Reconhecida como um avanço importante, ela enfrenta, porém, dificuldades em sua aplicação e agora pode ser modificada por um polêmico projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional.

É necessário também que as previsões de políticas públicas voltadas para o atendimento de mulheres sejam devidamente implementadas, uma vez que nem mesmo foi possível consagrar os avanços já conquistados em todos os lugares do Brasil.

Assim, insistir numa rápida aprovação do Projeto de Lei nº 07/2016 demonstra a existência de um interesse corporativista antes de qual-

quer ideal democrático. Com isso, as grandes prejudicadas serão as mulheres em situação de violência doméstica, que não terão seus direitos concretamente garantidos.

Importante reflexão sobre as modificações em curso no Congresso Nacional aponta para algumas deficiências do projeto, como não prever orçamento para o funcionamento 24 horas das Delegacias Especializadas em Atendimento às Mulheres, as chamadas DEAMs, que, pelo contrário, estão em processo de sucateamento.

Outras questões não são mencionadas no debate sobre o PL, mas devem surgir com a efeméride de uma década de lei, como o reduzido serviço de abortamento legal – estupro, risco de morte da mãe e fetos anencéfalos – e a necessidade de ações urgentes e específicas em relação aos assassinatos de mulheres negras, cujo índice cresceu 54%, de acordo com o Mapa da Violência – enquanto o de brancas diminuiu 10%.

Sancionada em 7 de agosto de 2006 e em vigor desde setembro daquele mesmo ano, a norma estabeleceu que a violência doméstica – física, psicológica, sexual, patrimonial ou moral – é crime. No entanto, o número de denúncias e julgamentos de agressores ainda deixa a desejar.

A lei foi gerada pela história de luta de Maria da Penha, biofarmacêutica cearense, que ficou paraplégica após duas tentativas de assassinato do então marido e virou referência no enfrentamento à violência doméstica.

Também foi prevista uma série de medidas de caráter social, preventivo, protetivo e repressivo, assim como diretrizes das políticas públicas e ações integradas para a prevenção e erradicação da violência doméstica contra as mulheres. Esse dispositivo possibilitou

que agressores fossem presos em flagrante e tivessem decretada sua prisão preventiva, além de impedir que eles fossem punidos com penas alternativas, como multas e doação de cestas básicas.

A lei também aumentou o tempo máximo de detenção e deslocou o julgamento desses crimes dos juizados especiais criminais (que julgam crimes de menor potencial ofensivo) para os juizados especializados em violência doméstica e familiar contra a mulher. O novo dispositivo legal prevê, ainda, a possibilidade de o juiz obrigar o suspeito a se afastar da casa da vítima e a interromper o contato com a mesma e seus familiares.

Não nos esqueçamos, ainda, de que, em 2015, a legislação penal brasileira passou a contar com uma nova qualificadora para o delito de homicídio, quando a Lei 13.104/2015 instituiu a qualificadora do feminicídio.

Levantamento da *Folha de S. Paulo* junto a promotorias estaduais e tribunais de Justiça mostra que 28 municípios brasileiros têm policiamento específico para mulheres protegidas pela Lei Maria da Penha, mas há 5.570 cidades no Brasil. Dois terços desses programas tiveram início apenas em 2015 ou 2016.

A falta de fiscalização das medidas protetivas concedidas pela Justiça, que, entre outras ações, podem proibir o homem de se aproximar da mulher ou afastá-lo do lar, e a demora em concedê-las são as principais críticas de especialistas à lei. Muitas vezes, uma medida protetiva é apenas um papel, sem efetividade.

Na cidade de São Paulo, segundo o Tribunal de Justiça do Estado, 35,3 mil medidas protetivas foram aplicadas por varas especializadas, de janeiro de 2013 a junho deste ano. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, 328 mil medidas protetivas foram concedidas apenas em 2015.

Ana Lúcia Keunecke, da Artemis, ONG de defesa das mulheres, afirma que muitas mulheres são vítimas do feminicídio, mesmo com medidas protetivas. “É preciso vontade política para estender as guardas para todas as cidades.”

Apesar de destacar o fato de ser a lei amplamente conhecida como uma grande conquista, a especialista aponta que a estrutura de apoio nas delegacias e nos centros de assistência a vítimas – que contam com assistentes sociais, psicólogos e advogados – está desmantelada. E isso faz com que a mulher agredida fique sem apoio crucial para levar adiante as denúncias.

A própria Maria da Penha, ela mesma, vítima de violência doméstica durante 23 anos, situação que a deixou paraplégica, tratou do tema em pronunciamento feito por ocasião dos dez anos da legislação.

“Várias foram as mudanças ocorridas, tais como o aumento significativo do número de delegacias especializadas no atendimento às mulheres, a criação das varas de violência contra a mulher, a criação de casas-abrigo e centros de referência, a definição das medidas protetivas para a mulher vítima e a criminalização da cultura da violência, como a Lei do Feminicídio”, declarou.

“A Lei não precisa ser alterada, ela precisa ser cumprida, efetivada, fortalecida em sua implementação pelos gestores públicos e operadores de direito”, ressaltou Maria da Penha. “Não é possível mais estarmos enfrentando embates sobre aplicar ou não a lei; sobre se a violência contra a mulher é ou não de menor potencial ofensivo; sobre se deve ou não aplicar as medidas preventivas. A lei tem e deve ser aplicada em qualquer contexto de violência contra a mulher.”

Para a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), o trabalho para combater a violência contra a mulher é diário e garantido pela Lei Maria da Penha, que vai além da determinação de punições.

“Os dez anos da Lei Maria da Penha representam todo esse avanço da sociedade dizendo que não aceita que a mulher seja objeto do homem, que nós temos uma sociedade igual. Essa lei vem com o braço repressor do Estado para dar essa garantia de toda uma luta do movimento social, do movimento feminista”, declarou.

A secretaria afirma que ainda há áreas em que a proteção à mulher deve melhorar e que o governo já trabalha nesse sentido, intensificando a rede de proteção existente, e que a educação é a aposta para mudar as estatísticas do país, junto à legislação. “Na raiz do problema, ainda está essa cultura de opressão que nós temos na sociedade, a de que a mulher é inferior ao homem”, explicou.

“Todos nós compreendemos que tem uma lei que reprime. Se qualquer tipo de violência for praticado contra a mulher, seja moral, patrimonial, essa mulher tem o direito de ir e denunciar; e esse cidadão vai ser objeto de punição. Agora, precisamos intensificar a prevenção, área em que o Estado vem avançando, mas o caminho é longo, e todos nós podemos fazer diferença”, conclui.

Outra característica da lei é que ela também pode ser aplicada aos casos de casais de mulheres e de transexuais que se identificam como mulheres. Recentemente, a Justiça do Acre aplicou medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha, no caso de uma transexual que foi agredida pelo ex-namorado.

A Lei Maria da Penha encorajou mulheres a denunciarem seus agressores, já que reduziu a impunidade para esse tipo de crime e criou alguns mecanismos de defesa da vítima. Apesar de todos os avanços, os casos de violência ainda são muito frequentes, e muitas mulheres ainda têm medo de denunciar as agressões que sofrem. Dados da ONU alertam que uma em cada três mulheres sofre violência física ou sexual, a maioria praticada por parceiros.

No Brasil, mais de 86% dos relatos registrados pelo Ligue 180, em 2015, referiam-se à violência doméstica e familiar. Em 39,73% desses casos, a violência é diária e, em 34,36%, é semanal. Quase 78% das vítimas têm filhos, e, em 49,54% dos registros, a vítima mantém relações com o agressor há mais de cinco anos. Contrariando o senso comum, somente 34,67% das mulheres em situação de violência dependem financeiramente do agressor.

A violência contra as mulheres é decorrente de múltiplos fatores socioculturais e exige entendimento amplo da situação. Para proteger a vida das mulheres, é necessário educar nossa sociedade em prol da igualdade de gênero e traçar políticas públicas que não ignorem as especificidades desses crimes, considerando os vínculos afetivos, emocionais e financeiros que existem entre vítima e agressor.

É certo que é fundamental trazer determinadas demandas à lei para lhes dar destaque e reconhecer-lhes a importância, como a previsão de que as DEAMs funcionem ininterruptamente.

Todavia, sem previsão orçamentária que permita a aplicação dessas medidas, elas estarão completamente fadadas à ineficiência. Uma lei não tem condições de criar determinada política apenas por meio de sua aprovação: é necessário que haja uma articulação entre os Poderes para que certos projetos sejam efetivados.

Sem o orçamento necessário que permita a criação de novas delegacias da mulher – e que estas passem a funcionar 24 horas por dia –, que o atendimento seja realizado prioritariamente por mulheres e que os funcionários tenham uma formação adequada para esse tipo de atendimento, é possível que tais mudanças legislativas fiquem apenas no papel, e que a simples aprovação do texto da lei retire da pauta de discussão a necessidade de implementação real de tais medidas.

Por isso, é imperioso que qualquer alteração não só na Lei Maria da Penha, mas em qualquer instrumento legal que lide com direitos tão sensíveis, seja submetida a amplo debate social, especialmente com a participação dos grupos e movimentos sociais mais afetados por tais mudanças.

Não temos dúvida de que, como solução, esse meio não é eficaz nem jamais o será. Ao longo dos anos, porém, desenvolveu-se algo como uma importante estratégia de enfrentamento mais ou menos eficaz, que tem dado espaço, especialmente na América Latina, a reais possibilidades de desconstrução de paradigmas, a longo prazo, como fez, por exemplo, a Lei Maria da Penha, ao introduzir, junto de sua diminuta dimensão criminalizante, propostas preventivas e educativas.

Foi desse modo que as políticas nacionais começaram a substituir o termo “combate” pelo termo “enfrentamento à violência”.

No que toca às falhas técnicas, acreditamos que podem ser reputadas às negociatas que pautam o trabalho legislativo das mulheres nesse empenho pela categorização legal das várias formas de violência que, costumeiramente, sofremos em nossa sociedade. Veja-se, por exemplo, a supressão da categoria “gênero” no texto final da Lei do Femicídio, com sua conseguinte substituição pelo “sexo feminino”.

Destacamos que, ao contrário do que se supõe, tal supressão não decorre de uma falta de conhecimento técnico das parlamentares responsáveis pela proposta. Pelo contrário, ilustra exemplarmente aquilo para o qual gostaríamos de chamar a atenção: estamos lidando com fatos sociais complexos, com sistemas complexos de dominação e poder. A lamentável troca da categoria “gênero” por “sexo” não deslegitima o feminicídio. Na verdade, demonstra como houve manobras para diminuir a sua potência e o seu alcance, que vai além de uma posição meramente simbólica.

Do mesmo modo, não merece atenção a afirmativa de que as leis em questão instituem parâmetros desiguais entre homens e mulheres. O fenômeno da morte de mulheres por razão de gênero não atinge de modo equivalente os homens, já que mais de 40% do número de assassinatos de mulheres, na última década, foi perpetrado por companheiros ou ex-companheiros.

Acreditamos que a produção normativa por mulheres e em favor de mulheres toma as estratégias judicializantes como um instrumento central, porque estas possuem um papel político importante na construção do *status* da cidadania igual para todas(os), em determinadas circunstâncias. Esse papel de reprovação não é apenas simbólico ou subjetivo na construção de um imaginário comum que reprova um crime.

A questão é que a reprovação pública possui efeito concreto no aumento de segurança, confere possibilidades e direitos, e isso vai além de um sentimento subjetivo, passando por uma verdadeira redistribuição de poder. A questão tem efeito prático na medida em que aumenta as salvaguardas das mulheres, e essas salvaguardas são construídas de modo público, amplo, quiçá, diminuindo a deferência, o temor e a benevolência das mulheres em relação àqueles que de-

vem ser seus iguais (sejam homens ou mulheres), e, principalmente, diminuindo o poder dos agressores.

Não estamos ingenuamente supondo que a questão se resolve com isso. Se, por um lado, a medida não corresponde a uma solução, e também carrega em si ambiguidades e limitações, por outro, representa um passo, uma medida, uma possibilidade de construção de novas formas de poderes, de cidadania e, portanto, de diminuição da dominação das mulheres.

A professora britânica Fiona Macaulay, ligada ao Departamento de Estudos pela Paz da Universidade de Bradford, na Inglaterra, em recente estada no Brasil, a fim de se aprofundar na realidade brasileira, quando o tema é crime contra a mulher, acredita que o enfrentamento a esse tipo de violência tem de ir além da ostensividade policial, com uma aposta na educação.

Principais pontos abordados pela professora Fiona:

“A prevenção começa com as normas da sociedade, e elas se estabelecem primeiro na escola e têm de ser trabalhadas de uma forma muito competente e contínua. É necessário trabalhar de uma forma efetiva com meninos e meninas sobre relacionamentos e reconhecimento de emoções.”

“A prevenção é completamente atingível, mas tem de ocorrer de uma forma continuada, baseada em muita pesquisa e, depois, é preciso investir na avaliação de política pública, se está havendo impacto ou não.”

“As respostas mais eficazes têm sido chamadas *early intervention*, as precoces. Servem para homens que cometem a

primeira agressão e já são encaminhados para atenção em um programa que analisa esse tipo de comportamento.”

No passado – Leis sobre assassinato de esposas

Ao tentar chegar a uma apreensão conceitual do problema de assassinato de parceira, outra fonte de evidência vem das leis, através do mundo, que codificaram a violência letal contra parceiras. É claro que as leis nos livros do mundo inteiro implicitamente reconhecem que a descoberta da infidelidade de uma parceira é, às vezes, considerada uma “causa justificável” para seu assassinato, merecendo, portanto, formas de punição menos severas do que as de outros tipos de assassinato.

Como declaram Martin Daly e Margo Wilson, na obra *Homicide*, Hawthorne, NY: Aldine de Gruyter (1988), o “adulterio é amplamente construído para justificar o recurso dele à violência, que, em outras circunstâncias, seria considerada criminoso”.

Entre os japoneses, por exemplo, o marido que pegasse a esposa na cama com outro homem “tinha o direito de matá-la e ao adúltero também, ou de queimá-los na casa”.

Cláusulas análogas, historicamente, têm sido estabelecidas na China, no Japão e em outros países asiáticos. No Estado do Texas, até 1974, as leis eram lenientes para com o assassinato da esposa que se desgarrasse. Segundo o código penal do Texas, esse tipo de assassinato não era punido “quando cometido pelo marido contra a pessoa de qualquer um pego no ato de adultério com a esposa, contanto que a morte ocorresse antes que as pessoas no ato do adultério estivessem separadas”.

Colocando de maneira simples, não era crime matar os amantes, se isso fosse feito antes de eles saírem da cama.

No Novo México e em Utah, até a década de 1970, um marido que encontrasse a esposa nua na cama com outro homem e os matasse era absolvido, já que, aos olhos do tribunal, nenhum crime fora cometido.

A lei histórica inglesa revela dispositivos semelhantes. O ato de matar uma esposa adúltera costumava ser isentado da acusação habitual de assassinato. Na verdade, a acusação era reduzida à forma menos grave de homicídio culposo ou involuntário, com base na ideia de que “não pode haver uma provocação maior”. Isso aparentemente ainda é a lei em boa parte do mundo de língua inglesa, que se apoia no padrão do homem razoável.

Nos Estados Unidos de hoje, matar uma esposa ou o seu amante é considerado um ato criminoso, mas as penalidades atuais impostas a tais matadores tendem a ser mais lenientes do que as aplicadas a outros tipos de assassinatos. Os júris geralmente mostram simpatia para com os maridos que mataram, quando descobriram a esposa num amplexo nu com outro homem. Alguns promotores resolvem não dar prosseguimento a casos assim, à luz dos prováveis sentimentos dos júris.

Legisladores e jurados de hoje acreditam que tropeçar em evidência carnal de adultério é uma provocação tão séria, que muitos homens “racionalistas” recorreriam à violência extrema. O sistema legal parece implicitamente reconhecer as raízes profundas da natureza homicida dos homens.

Violência doméstica

Mais do que individual, a violência doméstica é um fenômeno histórico e social. O conceito de que o homem é superior, deve subjugar a mulher e não permitir que ela decida sobre a própria vida foi construído e solidificado ao longo dos séculos e se mantém até hoje, permeando toda a sociedade. Fatores, como bebida, droga, ciúme e desemprego, são meros estopins.

No Texas, até 1974, o marido que matasse a esposa e seu amante, quando os pegasse em flagrante, não era julgado criminoso. De fato, a lei apoiava a ideia de um “homem razoável” responder com atos de violência a uma provocação tão extrema. Leis similares andam pelos livros no mundo todo. Atos criminosos que normalmente receberiam duras sentenças de prisão são rotineiramente abrandados quando a infidelidade das vítimas é a circunstância atenuante.

Jorge Amado, no clássico *Gabriela, Cravo e Canela*, narra o afetivo momento em que o fazendeiro Jesuíno Mendonça flagra a mulher, dona Sinhazinha, na cama com o dentista Osmundo Pimentel e, sem hesitar, executa os dois a tiros. Para a cidade de Ilhéus/BA, da década de 1920, o marido traído estava coberto de razão.

Embora seja ficcional, o romance *Gabriela* se baseia em elementos da realidade daquela época. O Brasil evoluiu, mas certos comportamentos arcaicos não acompanharam. Em pleno século XXI, a violência contra a mulher, das surras aos assassinatos, atinge índices chocantes.

Outros casos de crimes passionais

Na Pensão Dienesen, atualmente Hotel Dienesen, em Roma, Carlos Cienfuegos assassinou sua amante, a condessa Hamilton, com três tiros, enquanto ela estava deitada na cama, completamente nua. A defesa de Cienfuegos, feita brilhantemente por Henrique Ferri, alegou que o crime ocorreu por amor, um amor eivado de dor, desespero e ansiedade.

Carlos Cienfuegos, após ter assassinado sua amante, tentou suicidar-se, pelo remorso imediato que sentiu, e, desesperado pelo crime que cometeu, quis desaparecer do mundo. Cienfuegos acabou absolvido pelo júri, com o argumento que o amor não é crime, que o amor é a grande beleza da vida.

Em 14 de agosto de 1873, José Cândido de Pontes Visgueiro, desembargador da Relação, aos 62 anos de idade, matou Maria da Conceição, conhecida como Mariquinha, de 17 anos, por quem estava apaixonado, movido pelo ciúme e pela impossibilidade de obter a fidelidade da moça, que era prostituta.

No dia 15 de agosto de 1909, na Piedade/RJ, Euclides da Cunha, professor de lógica e autor do livro *Os Sertões*, acabou sendo morto, ao tentar matar Dilermando de Assis, tenente do Exército e amante de sua mulher, Anna da Cunha.

No dia 7 de novembro de 1970, Augusto Carlos Eduardo da Rocha Monteiro Gallo, procurador de Justiça, suspeitando que sua mulher, a professora de Filosofia, Margot Proença Gallo, não lhe fosse fiel, marcou um encontro na residência do casal, em Campinas/SP, convencendo-a a ficar a sós com ele para decidirem sobre a separação. Eram 16 horas quando ambos iniciaram uma discussão no interior do quarto do casal. Tomado de incontrolável fúria, sentindo-se traído

e ultrajado, Gallo desferiu 11 facadas na esposa, matando-a na hora. Em seguida, deixou a residência dirigindo seu carro, levando a arma do crime. Ficou 11 dias foragido e, depois, apresentou-se à polícia. Não foi preso.

No dia 20 de agosto de 2000, em um haras localizado no município de Ibiúna/SP, o jornalista Antônio Marcos Pimenta Neves, de 63 anos, diretor de redação de *O Estado de S. Paulo*, tomado de ciúme e rancor pela ex-namorada e colega de profissão, Sandra Gomide, de 32 anos, alvejou-a com dois tiros. O primeiro, dado pelas costas, provocou a queda da vítima ao solo. O segundo, disparado à queima-roupa, no ouvido da moça, foi mortal.

Métodos sancionados de enfrentamento, codificados em lei, às vezes reivindicam a *Bíblia* ou outros documentos religiosos como suas fontes. Segundo uma passagem, por exemplo, o Senhor determinou a Moisés que ordenasse ao povo de Israel levar mulheres suspeitas de infidelidade ao sacerdote, que, então, as faria beber a “água da amargura”. Se a mulher fosse inocente, a “água da amargura” não teria efeito nenhum. Mas se a mulher fosse culpada de infidelidade, ela absorveria a água, que faria seu corpo inchar de dor.

Um método culturalmente aprovado de resguardar a mulher contra a infidelidade envolve a mutilação, o que é difundido em culturas nas Áfricas do Norte e Central, na Arábia, Indonésia e Malásia.

As mulheres eram mais de três vezes propensas a serem mortas por um parceiro íntimo do que por um estranho. Quando essa comparação era restrita a mulheres legalmente casadas, estas corriam nove vezes mais risco de serem mortas por um parceiro íntimo, em vez de por um estranho.

A violência tem mais probabilidade de ocorrer entre pessoas intimamente vinculadas no plano emocional e, portanto, reciprocamente vulneráveis.

O cômodo mais perigoso, julgado também em função da possibilidade de que ali ocorra um homicídio, é o quarto de dormir. Escreveu M. E. Wolfang: “O quarto de dormir é a peça mais mortífera da casa”.

Exemplos atuais

Mulher é morta após denunciar ex-marido: A vítima foi encontrada esfaqueada em sua própria residência, na Ilha do Governador/RJ. De acordo com a Divisão de Homicídios, ela sofreu cinco ferimentos no tórax. O assassino foi seu ex-marido, que confessou o crime após ser preso. Ainda de acordo com os policiais, a vítima teria uma medida de proteção contra o ex-marido e chegou a acionar a polícia por temer algum tipo de violência.

No dia de sua morte, o casal chegou a ir à 37ª DP (Ilha do Governador), mas foi liberado. Inclusive já existiam três registros de ocorrência da mulher contra o ex-marido (lesão corporal, ameaça de morte e injúria) (*O Globo* – 02/09/16).

Marido mata mulher a tiros na Zona Leste de SP: uma mulher foi assassinada pelo marido no Jardim Helena, na Zona Leste de São Paulo. O homem a matou com três tiros. Após o homicídio, o marido teria seguido para uma loja de sapatos à procura de um rapaz que ele pensava ser amante de sua esposa. O rapaz também foi morto (*O Globo* – 11/07/16).

O Sistema Fecomércio do Rio Grande do Norte promoveu, entre os dias 18 a 25 de maio, uma semana de combate à violência contra a mulher. Ao longo da semana, a instituição disseminou informações, com o intuito de despertar o debate sobre o tema, e mobilizou os colaboradores pelo fim dos abusos e em favor da igualdade de gênero.

A iniciativa foi encerrada no dia 25, com a realização do Dia da Laranja, promovida pela ONU. Desde 2012, a entidade definiu o dia 25 de cada mês como a data em que as agências das Nações Unidas e as organizações da sociedade civil devem dar mais visibilidade às questões que envolvem a prevenção e a eliminação da violência contra o público feminino.

Segundo a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180, da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, 38,72% das mulheres em situação de violência sofrem agressões diariamente; e, em 33,86%, a agressão é semanal.

Palestra pronunciada em 27 de setembro de 2016