



ESTADO DE ALAGOAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL
38ª Promotoria de Justiça da Capital
Combate e Prevenção à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Atenção: neste texto os grifos são nossos, alertando tão somente para a abordagem mais específica quanto ao papel do MP.

Maria José Alves da Silva
MPAL

A Lei Maria da Penha e as Políticas Públicas

Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Vários aspectos do tema proposto neste Painel já foram objeto dos Painéis anteriores. Assim o Painel sobre o sistema de justiça, sobre o sistema de segurança pública, sobre a construção da autonomia e do empoderamento das mulheres, sobre o papel da União, dos Estados e dos Municípios no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Neste texto, será abordada a própria Lei Maria da Penha como uma política pública no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Considera-se, nessa lei, como violência doméstica e familiar aquela que é praticada no espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; aquela que é praticada no âmbito da família, assim consideradas as diversas formas de família; e aquela praticada em qualquer relação íntima de afeto, presente ou passada.

Por que a Lei Maria da Penha constitui uma política pública? Não existe uma única, nem a melhor definição sobre o que seja política pública. Uma delas define, por exemplo, política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (DYE, apud SOUZA, 2006, p. 24). Assim, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (LASWELL, apud SOUZA, 2006, p. 24).

O campo das políticas públicas é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Todas as definições ressaltam o papel do governo na elaboração e na implementação dessas políticas que cada vez mais se multiplicam e se complexificam para regular a vida social. Temos política educacional, política de saúde, política administrativa, política judiciária etc. No âmbito de cada uma dessas políticas de caráter mais geral encontramos o desenvolvimento de políticas mais específicas. Por exemplo, no campo das políticas para as mulheres, há políticas para mulheres indígenas, políticas para a saúde reprodutiva da mulher etc.

Algumas políticas se estruturam a partir da Constituição, como é o caso da política pública da criança e do adolescente ou a política pública do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse caso, mais do que políticas de governo, são políticas de Estado. A política de governo pode ser uma e amanhã outra. A política de Estado é permanente enquanto durar a ordem jurídica estabelecida na Constituição. Ela obriga os governos, porque tem seu fundamento na Constituição da República. Ela não é apenas conforme a Constituição, mas complementar à Constituição, em sentido amplo.

A Lei Maria da Penha é uma política do Estado brasileiro, pois ela cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher nos termos do parágrafo oitavo do artigo 226 da Constituição. Além disso, decorre de obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). O Brasil assinou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (BRASIL, 2002) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (BRASIL, 2002). Outro instrumento internacional assinado pelo Brasil é a Plataforma de Ação acordada na IV Conferência sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995.

A Lei Maria da Penha pode sofrer alterações e ajustes para o seu aprimoramento, mas não pode ser simplesmente revogada enquanto a Constituição de 1988 vigorar e enquanto não mudar a situação existente na sociedade brasileira, em que a taxa média de assassinatos de mulheres, em 2010, foi de 4,6 em cada 100 mil habitantes (WAISELFISZ, 2010). Essa taxa coloca o Brasil em 7º lugar numa lista de 84 países do mundo.

Os feminicídios geralmente acontecem na esfera doméstica. O Mapa da Violência de 2012 verificou que, em 68% dos atendimentos a mulheres vítimas de violência, a agressão aconteceu na residência da vítima. Em pouco menos da metade dos casos, o perpetrador é o parceiro ou ex-parceiro da mulher (WAISELFISZ, 2012).

A Lei Maria da Penha é considerada uma ação afirmativa, isto é, uma ação direcionada só às mulheres, diante do reconhecimento de que elas estão numa condição em que merecem proteção especial e diferenciada como forma de superar a inferiorização que sofrem no âmbito doméstico e familiar. O Supremo Tribunal Federal declarou a Lei Maria da Penha como constitucional na Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 19, e afastou o argumento de que uma lei não pode estabelecer medidas protetivas apenas às mulheres, quando a Constituição declara que homens e mulheres são iguais perante a lei. Prevaleceu o entendimento de que a desigualdade material pode ser corrigida por medidas especiais para tornar realidade o preceito constitucional.

Se a Lei Maria da Penha é uma política pública, devemos nos perguntar quem ganha com ela, por que ganha e qual diferença faz. Quem ganha ou, pelo menos, para quem foi elaborada a lei, são as mulheres que vivem no Brasil, hoje ultrapassando a metade da população brasileira (BRASIL, 2010). Mas não apenas as mulheres, ganham também os homens, na medida em que a violência contra as mulheres afeta a toda a sociedade. Os prejuízos causados à saúde física e mental das mulheres pela prática da violência doméstica e familiar afetam também o bem estar das famílias, em especial das crianças, bem como a produtividade no trabalho. A sociedade ganha porque um dos objetivos fundamentais da República brasileira é “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV da Constituição).

Qual a diferença que faz a Lei Maria da Penha? A lei provocou um debate que tem sido constante acerca da violência contra a mulher. Ainda não temos séries históricas de dados para responder se a Lei Maria da Penha provocou a redução da violência doméstica. Há referências de que houve aumento no registro dos casos, como indica o Mapa da Violência, já mencionado. Precisamos, porém, esclarecer se esse aumento ocorreu porque as mulheres se sentem mais apoiadas para denunciar a violência ou porque deixaram de considerar natural a violência, ou ainda se os dados de violência contra as mulheres passaram a ser desagregados nas estatísticas.

Trabalho com respostas afirmativas para todas as perguntas. O contexto brasileiro não é desconectado do contexto das demais sociedades capitalistas. Na reflexão de Anthony Giddens (2005), na sociedade pós-moderna há um recrudescimento da violência doméstica e cotidiana contra as mulheres como um meio de segurar os sistemas de poder patriarcal em desintegração. O bem sucedido questionamento das

mulheres ao patriarcado, ao solapar um dos pilares da tradição como orientadora do comportamento de gênero, associado a uma crise da identidade masculina a partir de mudanças que retiram a centralidade do trabalho enquanto emprego permanente em tempo integral, provoca reações violentas.

A efetividade da Lei Maria da Penha é bastante restrita. Mas não se pode ignorar que provocou a criação de estruturas administrativas (delegacias especializadas, centros de referência, casas abrigo) bem como judiciais (o juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher, promotorias especializadas e defensorias especializadas) para intervir nas ditas “brigas de marido e mulher”. A Comissão Parlamentar Mista da Violência contra a Mulher, criada em 2011, com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação dos instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência, constatou efetivamente omissões do Poder Público. Contudo, reconheceu a importância da lei como um ponto de partida, e não de chegada, na luta pela igualdade de gênero e pela universalização dos direitos humanos (BRASIL, 2013).

A implementação da Lei Maria da Penha pela sociedade brasileira e pelos órgãos de Estado depende da compreensão da categoria gênero e da determinação em não compactuar com a violência de gênero.

O gênero é uma noção fundamental para a correta aplicação da Lei Maria da Penha, pois esta, nos termos do art. 5º, incide na violência “baseada no gênero” praticada contra as mulheres no âmbito da unidade doméstica, da família e em qualquer relação íntima de afeto. Essa expressão foi adotada pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, realizada em Belém do Pará, em 1994, e pelas Nações Unidas, na Plataforma de Ação da IV Conferência Internacional da Mulher, realizada em Beijing, em 1995. Note-se que a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada pelas Nações Unidas, em 1979, referia-se “a distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo”.

Portanto, a palavra gênero tem um sentido próprio, que não se confunde com o de sexo. Ela leva em conta a diferenciação social, que atribui aos sexos biológicos (macho/homem e fêmea/mulher) funções separadas e geralmente hierarquizadas, caracterizadoras do que é ou deve ser masculino e do que é ou deve ser feminino. Segundo Nicole-Claude Mathieu (2009, p. 223), gênero se manifesta fundamentalmente “na divisão sociossexual do trabalho e dos meios de produção” e “na organização social do trabalho de procriação”. Diferenciação da vestimenta, de comportamentos e atitudes e quaisquer outros aspectos são consequências dessa diferenciação social fundamental (MATHIEU, 2009, p. 223). A diferenciação em si não constitui problema, mas na prática social implica desigualdade em desfavor das mulheres ou do gênero feminino.

O parágrafo 118 da Plataforma de Ação de Beijing explicita que “a violência contra a mulher é uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens, que têm causado a dominação da mulher pelo homem, a discriminação contra ela e a interposição de obstáculos ao seu pleno desenvolvimento” (BEIJING, 1995).

Por isso, o objetivo principal da Lei Maria da Penha como política pública é estabelecer comandos e procedimentos para coibir esse tipo de violência. Nesse sentido, em vários artigos se refere à necessidade de que tenhamos: família, sociedade e poder público, uma perspectiva de gênero e de raça ou etnia. Essa perspectiva não é outra senão a de igualdade, isto é, de uma divisão social entre os sexos que não coloque as mulheres numa posição inferior ou discriminatória em razão de estereótipos sobre os papéis que desempenham na família e na sociedade. A divisão que se estabelece entre os sexos e os gêneros feminino e masculino não pode ser fonte de discriminação e violência.

Após sete anos de aplicação da Lei Maria da Penha, parece adquirir força a ideia de que ameaças, injúrias, vias de fato e lesões corporais leves no âmbito familiar e doméstico não são infrações de menor potencial ofensivo, sendo de interesse da sociedade e do Estado buscar soluções para que não ocorram, aplicar sanções aos agressores ou impor condições para que não sejam sancionados penalmente. Todavia, continuam presentes entendimentos de que essas agressões são devidas ao uso de bebidas ou drogas ou a problemas psicológicos, seja de agressores ou das próprias vítimas. Desse modo, as soluções oferecidas, principalmente no sistema de justiça, medicalizam o problema. Não enfrentam o verdadeiro problema que é a internalização nas mentes e nas instituições de uma divisão desigual de papéis, direitos

e deveres entre homens e mulheres.

Sendo eu integrante do Ministério Público, gostaria de fazer uma breve reflexão sobre essa entidade. A Lei Maria da Penha identifica o Ministério Público como uma das instituições do Estado brasileiro com a obrigação de atuar no escopo da lei, tanto na esfera judicial como na extrajudicial. Tem a obrigação de intervir nas causas cíveis e criminais decorrentes da violência doméstica e familiar contra a mulher; de requisitar força policial e serviços públicos de saúde, de educação, de assistência social, entre outros; de fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, bem como de adotar as medidas cabíveis para sanar as irregularidades constatadas; cadastrar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Quanto à primeira obrigação, a lei parece não ter trazido novidade, pois o Ministério Público é o titular da ação penal pública. Mesmo na ação penal de iniciativa privada, que é a regra nos crimes contra a honra, a sua intervenção é obrigatória, nos termos do Código de Processo Penal. Mas o que a lei busca é uma intervenção qualificada, isto é, uma intervenção com a perspectiva de gênero. Isso parece não estar acontecendo, conforme evidenciado em estudo realizado por Marina Lacerda e Silva, que analisou trinta e seis processos judiciais de homicídios de mulheres, com violência doméstica e familiar, ocorridos no Distrito Federal, entre 2006 e 2011, e julgados após a promulgação da Lei Maria da Penha. Verificou-se que, em 86% dos casos o Ministério Público não pediu a agravante do art. 61, f do Código Penal (violência contra a mulher na forma da lei específica). Curiosamente, em parte dos casos, a agravante não solicitada pelo Ministério Público foi aplicada pelo juiz, pois há entendimento doutrinário de que o juiz pode fazê-lo, bastando a narrativa implícita na denúncia (SILVA, 2013). O mesmo estudo também mostrou que, em metade dos casos, na dosimetria da pena, a referida agravante é compensada com a atenuante da confissão espontânea, sendo ambas consideradas de mesmo valor em relação ao crime. Não há qualquer insurgência do Ministério Público quanto a essa compensação.

Os dois exemplos indicados revelam uma falta de intervenção do Ministério Público na perspectiva da Lei Maria da Penha, levando ao ocultamento da morte sofrida pelas mulheres como resultado de violência de gênero. Os relatos das testemunhas e dos laudos não são correlacionados com a morte delas. O processo e o julgamento seguem os mesmos padrões de qualquer ação penal por homicídio.

No tocante às causas cíveis decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher, em geral, são aquelas em que se discute guarda de filhos e alimentos para os filhos, hipóteses em que o Ministério Público já intervinha por força do Código de Processo Civil. De acordo com a Lei Maria da Penha, essas questões deveriam ser resolvidas pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que possui competência penal e civil. Entretanto, a maioria dos Juizados declina da competência para a Vara de Família, onde o contexto de violência doméstica contra a mulher sequer é mencionado, entrando em contradição inclusive com medidas protetivas de urgência concedidas. Nos casos de guarda a violência vivenciada pela mulher e pelos filhos perde relevo em favor da manutenção da convivência familiar. Lembrar do contexto de violência é uma tarefa a ser assumida com mais vigor pelo Ministério Público, para que as decisões judiciais não reforcem a vitimização das mulheres.

A Lei Maria da Penha indica como atribuições do Ministério Público na esfera administrativa a requisição de força policial e de serviços públicos necessários à proteção de mulher em situação de violência doméstica e familiar, bem como a fiscalização das entidades criadas para o atendimento a mulheres nessa situação. Para incentivar o cumprimento dessas atribuições e uniformizar a atuação dos/as promotores/as de Justiça do país o Ministério Público Brasileiro, por meio do Grupo Nacional de Direitos Humanos (GNDH), criado pelo Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça, possui a Comissão Permanente de Promotores da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (COPEVID). Essa Comissão elaborou roteiros de visitas técnicas à Casa Abrigo e ao Centro de Referência e Atendimento à Mulher, para servir de subsídio à propositura de medidas judiciais e extrajudiciais (COUTINHO, 2011).

Um dos serviços públicos necessários e pouco eficientes é o da Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, em sede policial e judicial. A determinação legal de que a mulher em situação de violência doméstica e familiar seja acompanhada de advogado, em todos os atos processuais, cíveis e criminais (art. 27) não está sendo cumprida. A assistência jurídica faz uma diferença enorme para as mulheres, pois lhes dá condições de entender o processo judicial e de ficarem menos vulneráveis às

argumentações utilizadas pela defesa dos agressores e mesmo de juízes/juízas e de promotores/promotoras que buscam o arquivamento em nome da preservação da família. O cumprimento da exigência legal de assistência judiciária é um tema que deveria merecer do Ministério Público uma atenção maior.

Quanto à obrigação de cadastramento dos casos em que ocorre atuação do Ministério Público, vem sendo implementada, a partir da normativa imposta pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) de registro padronizado em sistema de toda atuação ministerial. Trata-se de ferramenta indispensável para gerar estatísticas e relatórios com vistas a orientar a política institucional nas diversas áreas de atuação. No tema específico da violência contra as mulheres pouco ainda se faz.

A Lei Maria da Penha assinalou para o sistema de justiça uma responsabilidade muito grande no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Note-se que é uma diretriz da política pública estabelecida no art. 8º: “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 Ministério Público, como visto, tem um papel relevante para assegurar a efetividade da Lei Maria da Penha. Há uma atuação eficiente de muitos/muitas promotores/promotoras de justiça, mas persiste um déficit que acredito só será superado na medida em que essa instituição como as outras do sistema de justiça e de segurança também incorporarem em suas estruturas, procedimentos e decisões, a perspectiva de gênero e o compromisso permanente com a igualdade de direitos.

REFERÊNCIAS

BEIJING. Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência sobre a Mulher. 1995. Disponível em: <http://mulheres.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 2 de agosto de 1996. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Belém do Pará, 9 de junho de 1994. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

_____. Decreto nº 4.377, de 16 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Indicadores Sociais. 2010. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2013/pdf/asp_demograficos_pdf.pdf Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

COUTINHO, Rúbian Corrêa (org.). O enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher: uma construção coletiva. Conselho Nacional de Procuradores Gerais. Disponível em: <http://www.ammp.com.br/storage/webdisco/2012/03/16/outros/d78f26a0503b2d80adc6ad21ee2460ef.pdf> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

GIDDENS, Anthony. Sociologia. Trad. Sandra Regina Netz. Porto Alegre: Artmed, 2005.

MATHIEU, Nicole-Claude. Sexo e gênero. In: HIRATA, Helena et al (orgs.). Dicionário crítico do feminismo. São Paulo: Unesp, 2009, p. 222-230.

SILVA, Marina Lacerda e. Para além da condenação: um estudo de gênero em processos de homicídios de

mulheres com violência doméstica e familiar. Monografia de Conclusão de Curso. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/handle/10483/5876> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

VIEIRA, Sinara Gumieri. Discursos judiciais sobre homicídios de mulheres em situação de violência doméstica e familiar: ambiguidades do direito como tecnologia de gênero. Monografia. Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/4743/1/2013_SinaraGumieriVieira.pdf Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

WASELFISZ, Julio Jacob. Mapa da Violência 2010: anatomia dos homicídios no Brasil. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2010/MapaViolencia2010.pdf> Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

_____. Mapa da Violência 2012. Caderno Complementar 1: homicídio de mulheres no Brasil. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/mapa2012_mulher.pdf Acesso em 27 de fevereiro de 2014.