

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL II

ANTONIO EDUARDO RAMIRES SANTORO

THAYARA SILVA CASTELO BRANCO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C928

Criminologias e política criminal II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFPR

Coordenadores: Antonio Eduardo Ramires Santoro; Thayara Silva Castelo Branco – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN:978-85-5505-534-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Defesa jurídico-penal. 3. Infração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : São Luís, Maranhão).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA CRIMINOLOGIAS E POLÍTICA CRIMINAL II

Apresentação

O Grupo de Trabalho “Criminologia e Política Criminal II” realizado no XXVI Congresso Nacional do CONPEDI, na cidade de São Luís, na Universidade Ceuma, dentre os seus 14 trabalhos apresentados, discutiu as mais diversas problemáticas e densidades que permeiam o tema.

O primeiro trabalho, intitulado “O estado penal-psiquiátrico e a negação do ser humano (presumidamente) perigoso”, de autoria da professora Thayara Castelo Branco, tratou dos contornos do direito penal de “tratamento” com base no discurso médico-psiquiátrico, buscando analisar as consequências da reação (penal) ao sujeito “perigoso” e potencialmente criminoso, bem como a herança dessa periculosidade no Sistema de Justiça Criminal brasileiro. Dessa forma, problematizou o Estado penal-psiquiátrico que passou a conectar a noção de “doença” e de “perigo” como justificativa de negação e aniquilamento do ser humano.

O segundo trabalho, “São Luís, de Ilha do Amor à Ilha do Terror: a “conquista” do 21º lugar dentre as cidades mais violentas do mundo”, foi de autoria do professor Mauricio José Fraga Costa. O autor aponta que após a ONG Conselho Cidadão pela Seguridade Social Pública e Justiça Penal do México divulgar o ranking das 50 cidades mais violentas do mundo em 25 de janeiro de 2016, São Luís foi apontada como a 21ª. O trabalho pretendeu identificar as causas desta situação que teria iniciado com o incremento do tráfico de drogas e se consolidou com a constituição de facções criminosas em relações com outros grupos organizados de outras partes do país. O autor propôs que as políticas públicas não sejam apenas reativas ao crime, apontando que o programa de georreferenciamento, segundo dados de 2016, já aponta para uma melhoria da situação de violência.

O terceiro trabalho, de autoria de Joao Victor Duarte Moreira e Lucas Silva Machado, chamado “Da legitimidade do Superior Tribunal de Justiça para resolver a questão da política criminal referente ao art. 273 do Código Penal”, aborda o art. 273 que tipifica a conduta de “falsificar, corromper, adulterar ou alterar produto destinado a fins terapeuticos ou medicinais” e sofreu alterações legislativa que aumentaram a pena e indicaram-no como crime hediondo. O trabalho discute a legitimidade do STJ que declarou a inconstitucionalidade apenas do preceito secundário do tipo, bem como, diante desta situação, qual seria a pena aplicável para este tipo penal.

O quarto trabalho das autoras Daiane Ayumi Kassada e Érika Mendes de Carvalho, tratou da “Responsabilidade das pessoas jurídicas em infrações ambientais em face do princípio do “ne bis in idem”: uma abordagem político-criminal”. As autoras discutiram a aplicação do princípio do “ne bis in idem” no âmbito dos crimes ambientais, uma vez que há previsão constitucional da responsabilidade das pessoas jurídicas no âmbito penal e administrativo. Naturalmente não se discute que uma pessoa (seja física ou jurídica) possa ser punida duas vezes na seara penal ou duas vezes na seara administrativa pelo mesmo fato, o que não se discute é o aspecto transversal, ou seja, se existe um impedimento, à luz do “ne bis in idem” de que uma pessoa sofra duas sanções, uma penal e outra administrativa, pelo mesmo fato.

O quinto trabalho, “Um júri em Alvorada/RS”, é de autoria de Dani Rudnicki e Anna Carolina Meira Ramos. Os autores vêm acompanhando julgamentos em plenário do júri em Alvorada no Rio Grande do Sul com o objetivo de analisar qualitativamente os discursos de acusação e de defesa, sua pertinência com o caso ou com modelos estereotipados. A escolha de Alvorada se deu em razão do alto índice de homicídios para uma cidade do seu porte. O trabalho aborda especificamente os discursos de um julgamento no tribunal do júri ocorrido no dia 18 de maio de 2017, em que se identificou a utilização de argumentos moralistas absolutamente alheios ao fato imputado ao réu, tanto por parte da acusação quanto da defesa.

O sexto trabalho, de Antoine Youssef Kamel e Tiemi Saito, chamado “Uma proposta à reflexão da crise do paradigma carcerário”, é um trabalho com pretensão de refletir sobre a crise do sistema carcerário a partir do pensamento de Thomas Kuhn exposto na obra “A estrutura das revoluções científicas”. Os autores apontam uma disfunção entre o discurso oficial e as reais finalidades da pena de prisão, reconhecem que não há atualmente uma alternativa à prisão e indicam a experiência da APAC como um redutor efetivo de reincidência.

O sétimo trabalho, cujo tema é “Lei Maria da Penha”: uma análise atual da implementação da Rede Integral de Atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar sob a perspectiva da legislação simbólica”, é de autoria de Leandra Chaves Tiago e Luciana Andréa França Silva. O texto aborda que a Rede Integral de Atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar foi um dos mecanismos previstos legalmente para proteção da mulher diante da violência de gênero, sendo sua implementação o objeto do estudo das autoras, que trabalham uma importante crítica sobre a possibilidade de que a Lei Maria da Penha seja uma legislação penal simbólica no sentido negativo, uma vez que à falta de políticas públicas os mecanismos previstos é que podem efetivamente garantir a integridade das mulheres vítimas de violência.

O oitavo trabalho, de Natália Lucero Frias Tavares e Antonio Eduardo Ramires Santoro, cujo título é “Legitimação pela deturpação: a subversão do discurso feminista como justificativa para o encarceramento”, reflete sobre o imenso aumento do número de encarceramento de mulheres no Brasil, o que faz necessário um questionamento sobre as transcendências da pena. Isso porque os filhos recém-nascidos e até doze anos terminam por sofrer indireta ou diretamente os efeitos da pena. Os autores realizaram uma pesquisa empírica com base em questionário aplicado na cidade do Rio de Janeiro para conhecer a opinião e percepção da população sobre o aprisionamento de mulheres grávidas e obtiveram respostas que terminam por subverter o discurso feminista para legitimar o encarceramento. Foram também analisados dois casos concretos para avaliação da seletividade do encarceramento feminino.

O nono trabalho, “Justiça restaurativa no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania: da teoria à prática”, de Maria Angélica dos Santos Leal e Daniel Silva Achutti, apresenta as reflexões e indagações iniciais das atividades empíricas desenvolvidas junto ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) de Práticas Restaurativas de Porto Alegre. Um problema apontado é a dificuldade da academia pesquisar sobre algo que não se pode participar, uma vez que o acesso público se faz apenas nos casos de sucesso, o que influencia metodologicamente a atividade do investigador. Uma outra reflexão é que apenas os casos que não são graves é que são encaminhados ao CEJUS. São importantes reflexões a partir de pesquisa empírica.

No décimo trabalho, de Juan Pablo Moraes Morillas, o qual chamou ““Nova prevenção”, “policiamento comunitário” e “policiamento orientado à resolução de problemas””: uma reflexão em meio à crise no sistema de justiça criminal”, o autor questiona o caráter preventivo da pena e o baixo índice de elucidação de crimes como pontos centrais da crise do atual sistema de justiça criminal no Brasil. O autor parte daquilo que ele chamou de nova criminologia para contestar a eficiência do modelo tradicional de justiça penal e aponta a “nova prevenção” como uma alternativa de atuação do Estado antes do crime. O autor cita os programas “Ronda do Quarteirão” em Fortaleza - CE, e o “Ronda no Bairro” em Manaus – AM, como exemplos, e afirma que não se trata de uma nova roupagem para o mesmo discurso repressivo de sempre, mas leituras de conflitos sociais fora do direito penal.

No décimo primeiro trabalho de André Martins Pereira e Marcus Alan de Melo Gomes, intitulado “A fabricação dos medos pela mídia e a violência do sistema penal”, os autores questionam a relação entre a mídia e o sistema penal. Partindo da compreensão de Zaffaroni, os autores apontam que os meios de comunicação são agências do sistema penal, que produzem uma realidade específica. Trabalha-se com a ideia de que há mídia hegemônica e não hegemônica, focando o estudo nas primeiras, para então enfrentar a adesão subjetiva de

trata Vera Malaguti Batista. Afirmam os autores que a demanda por punição, que leva ao encarceramento em massa, passa pela atividade dos meios de comunicação que provocam um desejo de encarceramento por conta da adesão subjetiva, que se mostra em tensão em relação à ineficiência deste encarceramento para o alcance dos supostos fins a que se destinam.

No décimo segundo trabalho, “A Criminologia da Libertação e o fenômeno da seleção policizante nas polícias brasileiras: uma epistemologia crítico-criminológica necessária”, a autora Vitória de Oliveira Monteiro pesquisou quais seriam as contribuições epistemológicas da Criminologia da Libertação para compreensão do fenômeno da seleção policizante, que implicam em práticas racistas e preconceituosas, que terminam por deteriorar a imagem e ética policial, o que é, como afirma a autora arrimada em Zaffaroni, próprio dos países latino-americanos. Para tanto a autora parte de uma abordagem da Criminologia da Libertação, à luz do pensamento de Lola Aniyar de Castro e Vera Andrade, como uma vertente criminológica latino americana que se pretende um processo emancipatório que alia a práxis e a teoria.

No décimo terceiro trabalho, “Realismo crítico, política criminal e dogmática: o papel ativo do discurso criminológico na inovação legislativa e doutrinária”, os autores Gabriel Antinolfi Divan e Eduardo Tedesco Castamann analisaram, diante de uma vertente crítica, o potencial crítico do discurso criminológico e sua influência prática. Partiram dos estudos de Gabriel Anitúa e aplicaram um realismo crítico de esquerda para terem uma influência prática maior, para implementar uma produção mais efetiva da criminologia, com o estabelecimento de um diálogo político que permitisse uma produção legislativa orientada politicamente.

No décimo quarto é último trabalho, de Francisco Antonio Nieri Mattosinho, intitulado “(Não) corra, que a polícia vem aí: análise das prisões em flagrante delito por tráfico de drogas submetidas às varas criminais de Ourinhos/SP a partir do REsp 1.574.681/RS”, o autor trabalhou para responder o problema sobre a legalidade da violação de domicílio por policiais coma apreensão de drogas sem mandado. Questiona-se a legalidade dessa apreensão no caso em que os policiais determinaram que o cidadão não corresse e, tendo ele não acatado a ordem, justificado o ingresso em domicílio e apreensão de drogas. O trabalho analisa o problema a partir da teoria do direito penal do inimigo de Günther Jakobs e analisa dados empíricos colhidos pelo autor nas audiências de custódia realizadas na Comarca de Ourinhos .

Professora Dra. Thayara Silva Castelo Branco – Uniceuma e UEMA

Professor Dr. Antonio Eduardo Ramires Santoro – UFRJ, UCP e IBMEC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

“LEI MARIA DA PENHA”: UMA ANÁLISE ATUAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA REDE INTEGRAL DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR SOB A PERSPECTIVA DA LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA

“MARIA DA PENHA LAW”: AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF THE COMPREHENSIVE NETWORK OF CARE FOR VICTIMS OF DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE UNDER THE PERSPECTIVE OF SYMBOLIC LEGISLATION

**Leandra Chaves Tiago
Luciana Andréa França Silva**

Resumo

O artigo analisa a implementação da Rede Integral de Atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar pelo poder público nas unidades federativas brasileiras e de acordo com a previsão da Lei nº 11.340/2006 (“Lei Maria da Penha”), como forma de garantia de direitos fundamentais da mulher que se encontra em situação de risco à sua integridade física, sexual, psicológica, moral e patrimonial. Considerando os efeitos da legislação simbólica idealizada por Marcelo Neves será feita um estudo da efetividade da legislação frente à atual prática estatal no contexto da Rede Integral de Atendimento às mulheres.

Palavras-chave: “lei maria da penha”, Poder público, Legislação simbólica, Ineficácia normativa, Direito fundamental

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the implementation of the Integral Service Network to female victims of domestic and family violence by state action throughout Brazil in accordance with the Law 11.340/2006 (“Maria da Penha Law”), as a way of guaranteeing the fundamental rights of women who are at risk of physical, moral, psychological and patrimonial harm. Considering the effects of the symbolic legislation created by Marcelo Neves an analysis will be made concerning the effectiveness of the legislation against the current actions of the State in the Integral Service Network for women.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: “maria da penha law”, Public power, Symbolic legislation, Inefficiency, Fundamental right

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.340/2006, denominada de “Lei Maria da Penha” surgiu da necessidade de enfrentamento ao combate à violência enraizada em uma cultura sexista secular que mantém a desigualdade entre os gêneros masculino e feminino, cuja origem não se restringe ao espaço privado familiar, mas decorre expressivamente de uma estrutura de dominação masculina socialmente difundida, que resulta em um fenômeno de violência contra a mulher brasileira produzida historicamente por relações de poder assimétricas, hierárquicas notórias e simbólicas.

Neste contexto, a “Lei Maria da Penha” erigiu a violência de gênero como violação dos direitos humanos, trazendo ao longo do seu corpo normativo mecanismos jurídicos de coibição e prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como deixou expresso o dever do poder público em desenvolver políticas públicas que visem tutelar os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, no sentido de resguardá-las de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e ou opressão.

Com isso, a “Lei Maria da Penha” também foi criada com o fim de regulamentar e conceber eficácia jurídica a norma programática constitucional disposta no artigo, 226, § 8^o da Constituição da República Federativa do Brasil 1988, ao dispor em seus artigos: 1^o e 14, sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher pela União, Distrito Federal e pelos Estados no limite de suas competências em seu Título III- Da Assistência à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, Capítulo I – Das Medidas Integradas de Prevenção, mormente em seu artigo 8^o, em que frisa a responsabilidade dos entes federados em desenvolverem por intermédio de políticas públicas a rede integrada de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. E em seu Título VII- Disposições Finais, especialmente em seu artigo 35, que prevê que as unidades federativas, no limite de suas competências, poderão criar e promover 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

¹ BRASIL, Congresso Nacional. **Constituição** Federativa. 05 de outubro de 1988. Brasília: DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 27 de maio 2017. “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado. [...] § 8^o O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

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; Centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Por essa senda, o presente estudo busca fazer uma reflexão do alinhamento da “Lei Maria da Penha” com a vigência social de seus normativos no que tange ao atual estado de implementação pelo poder público, da rede de atendimento integral às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Questiona-se se a “Lei Maria da Penha” pode ser considerada uma legislação simbólica em sentido negativo no que concerne à hipertrofia da ineficácia social, em termos quantitativos, do estado atual de implantação da rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, por parte do poder público, nas unidades federativas brasileiras.

Nessa tarefa de inquirição, pretende-se teorizar a relação existente entre a falta de vigência social dos regramentos normativos que atribuem aos poderes públicos o dever de fomentar a rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e a concepção doutrinária de legislação simbólica. Para isso, será utilizado o estudo da obra doutrinária *A constitucionalização simbólica* de Marcelo Neves² para a conceituação e averiguação dos efeitos oriundos da legislação simbólica que poderão ser aplicados ao presente estudo.

A “Lei Maria da Penha”, expressamente em seus artigos 1º, 3º§1º, 8º, 14, 35 e 36, previu a criação de serviços a serem desenvolvidos pelo poder público que buscam garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito de suas relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de todas as formas de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Sendo eles: a) Casas de Abrigo; b) Delegacias especializadas; c) Núcleos de Defensoria Pública especializados; d) Núcleos de Promotorias de Justiça especializados; e) Serviços de saúde especializados; f) Centros especializados de perícias médicos-legais; g) Centros de referência para atendimento psicossocial e jurídico; h) Juizados de violência doméstica e familiar contra as mulheres; i) Equipe de atendimento multidisciplinar para auxiliar o trabalho dos juizados; j) Sistema nacional de coletas de dados sobre violência doméstica e l) Centros de educação e de reabilitação para os agressores.

Todos esses serviços acima elencados constituem a rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar e são de competência dos poderes

² NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

públicos. Deste modo, para que tais serviços sejam efetivados é imperioso que os mesmos façam parte do planejamento governamental, conforme disposto nos artigos 36 e 39 da “Lei Maria da Penha”.

Todavia, pela análise da atual conjuntura, depara-se com a fragilidade de implementação de tais serviços, inclusive com a inexpressiva implantação de Juizados de Violência Doméstica Familiar contra Mulher, quando existentes estão concentrados, em sua maioria, nos grandes centros urbanos. O que faz da regra de transição prevista no artigo 33 da “Lei Maria Penha” que permite as varas criminais acumularem as competências cíveis e criminais para conhecer, processar, julgar e executar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, se deturpe, vez que, a cada dia, se torna uma realidade permanente nos Fóruns Brasileiros, em detrimento da eficácia social da disposição normativa que dispõe sobre a imprescindível criação de uma justiça especializada no processamento, julgamento e execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, consoante artigos 1º, *caput* c/c artigo 14 do aludido Diploma Legal.

Somado a isso, a criação de centro de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, de programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar, encaminhamento do agressor aos centros de educação e reabilitação e a instauração de Delegacias especializadas e Núcleos especializados de Promotoria e Defensoria Pública, constituem uma realidade que ainda não abarca a maior parte dos municípios brasileiros, mormente, nas localidades interioranas e por via das vezes patriarcais.

Pelo cenário abalizado, parte-se da concepção que, atualmente os dispositivos legais da “Lei Maria da Penha” concernentes à responsabilidade dos entes federados, nos limites de suas competências, em fomentarem, por meio de políticas públicas, a rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, atingem elevado grau de ineficácia jurídica, o que resulta na falta de vigência social dos mesmos, e, por conseguinte, em insuficiente concretização normativo-jurídica generalizada do texto inserto na “Lei Maria da Penha”, o que a presume simbólica em sentido negativo.

O objetivo primordial deste estudo é realização de uma análise quantitativa do estado atual de implementação da rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar pelo poder público, nas unidades federativas brasileiras. E, a partir disso, provocar reflexão acerca do grau de eficácia social da “Lei Maria da Penha” quanto ao cumprimento por parte do poder público de elaboração de políticas públicas voltadas à

fomentação da aludida rede, bem como, sua correlação por analogia à concepção doutrinária de constitucionalização simbólica em sentido negativo apresentada por Marcelo Neves.³

Impende destacar que o presente estudo possui significativa relevância teórica e social, vez que com a edição da “Lei Maria da Penha”, a violência doméstica e familiar contra a mulher passou a constituir uma das formas de violação dos direitos humanos. Sendo que a análise da eficácia social dos dispositivos normativos desta Lei quanto à responsabilidade do poder público em fomentar a implementação da rede integral de atendimento as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar contribuirá para despertar na sociedade, em especial nos que exercem a função legiferante e da aplicação do direito, um alerta sobre o risco da ausência de vigência social da aludida Lei, o que poderá transformá-la em legislação meramente simbólica, em virtude da falha de sua precípua função simbólica, qual seja, a de ser uma resposta jurídica às pressões sociais, especialmente aos movimentos feministas de solução social de coibição e prevenção das práticas de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Estas que segundo Simone Lucie-Ernestine-Marie Bertrand de Beauvoir (1908-1986)⁴ pertencem ao grupo de vulnerável mais simbólico e preocupante, diante do tímido sentimento de pertencimento, engajamento político-social, solidariedade, e reconhecimento da luta pelos direitos entre seus pares.

A metodologia de pesquisa para a realização desse estudo utilizará o procedimento bibliográfico, na consulta empreendida a material teórico-bibliográfico e documental disponível, com a utilização de livros e artigos doutrinários, leis que possuem relação direta ou indireta com o tema abordado, além de pesquisa de dados empíricos em sites oficiais do poder público sobre o assunto em comento. Outrossim, no desenvolvimento do presente estudo empregar-se-á o método indutivo, partindo de uma concepção micro analítica para uma concepção macro analítica, vez que o estudo se inicia a partir da análise da eficácia social dos dispositivos normativos previstos na “Lei Maria da Penha” que prevêem o dever do poder público em fomentar a implementação da rede de atenção integral as mulheres vitimas de violência domestica e familiar em direção à uma análise macro analítica da “Lei Maria da Penha” como legislação simbólica em sentido negativo.

Estruturalmente o trabalho se divide em, além de introdução e conclusão, em 03 (três) seções temáticas. Na primeira seção, titulada *Breve histórico da origem da edição da “Lei*

³ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

⁶ BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: fatos e mitos**. Tradução Sérgio Milliet. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016, pp.15-16.

Maria da Penha”, será abordado panorama legislativo nacional e internacional que motivaram a promulgação da Lei nº 11.340/2006, conhecida como “Lei Maria da Penha” em virtude da homenagem à cearense homônima, que se tornou o símbolo da luta de coibição à violência doméstica e familiar contra a mulher. Na próxima seção, intitulada “*Lei Maria da Penha*” e sua relação com a Teoria da Legislação Simbólica *Álibi* de Harald Kindermann (1949) citado por Marcelo Neves⁵, em que será estudada a “Lei Maria da Penha” como sendo uma resposta legislativa à pressão pública por uma atitude estatal mais rigorosa no combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Por derradeiro, na última seção denominada “*Lei Maria da Penha*” e sua correlação por analogia à Teoria da Constitucionalização Simbólica em Sentido Negativo trabalhada por Marcelo Neves⁶ em que se analisará se a hipótese levantada nesse estudo será comprovada ou não, ou seja, se o estado atual de implementação da rede integral de atenção às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar pelo poder público, em termos quantitativos, nas unidades federadas brasileiras revelam elevado grau de ineficácia social de concretização normativo-jurídica do texto normativo contido na “Lei Maria da Penha”.

2 BREVE HISTÓRICO DA ORIGEM DA EDIÇÃO DA “LEI MARIA DA PENHA”

Conhecida como “Lei Maria da Penha”, em homenagem a sua homônima Maria da Penha Fernandes, a Lei 11.340/2006 veio como resposta ao caso 12.051/OEA.

Maria da Penha foi vítima de violência doméstica ao longo de todo o seu casamento que durou vinte e três anos. Decidida a por fim na sociedade conjugal, em 1983, seu marido tentou assassiná-la por duas vezes.

Na primeira tentativa o agressor utilizando arma de fogo deixou-a paraplégica e na segunda tentativa este se utilizou de afogamento associado à eletrocussão. Após anos de maus-tratos ela resolveu denunciá-lo, começando, então, um longo caminho até a efetiva punição que só se deu após dezenove anos, sendo que o marido de Maria da Penha ficou privado de sua liberdade somente por dois anos em regime fechado, causando grande revolta com a efetividade do poder público na punição de práticas de violência doméstica e familiar em face das mulheres brasileiras.

Antes da edição da Lei, o processo somente se dava criminalmente com relação à violência, sendo necessária a propositura de ações autônomas para o tratamento de questões

⁵ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**.2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes,2007, p. 36.

⁶ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**.2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes,2007, pp. 90/95

cíveis como os alimentos, o divórcio e a guarda não havendo qualquer previsão para o amparo especial.

Por esse motivo Maria da Penha, juntamente com o Centro pela Justiça pelo Direito Internacional e o Comitê Latino - Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (Cladem) formalizaram uma denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA, sendo o Brasil condenado por não dispor de mecanismos suficientes e efetivos de proibição da prática de violência doméstica contra a mulher.

A situação vivenciada por Maria da Penha evidenciou uma realidade relacionada às inúmeras mulheres brasileiras vítimas de violência doméstica e familiar, demonstrando sua coragem na exposição do que a maioria das vítimas por vergonha tenta esconder, significando uma mudança de paradigma, colocando, pois, a sociedade em uma situação de enfrentamento.

Ao ser frustrada pela morosidade da justiça brasileira, uma vez que a sentença demorou quinze anos e ao se deparar com a impunidade do agressor utilizando-se de todos os recursos cabíveis, Maria da Penha buscou amparo junto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão solicitou ao Brasil, por diversas vezes, esclarecimentos sobre o caso, sem obter resposta e após diversas tentativas para solucionar o impasse e perante a inércia do Brasil, Comissão Interamericana de Direitos Humanos tornou público o teor do seu relatório de nº 54/2001.

A partir daí, com forte embasamento nas recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, editou-se a Lei nº 11.340/2006 marcando um grande avanço legislativo, na medida em que, o país passou legitimamente a enfrentar a questão que tem reflexo transnacional.

A partir daí, o Brasil introduziu um sistema de prevenção, proteção e assistência às vítimas de violência doméstica e familiar com o intuito de dar efetividade à garantia de direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Neste contexto, a violência contra a mulher pode ser conceituada como toda aquela decorrente de ação ou omissão no ambiente de convívio permanente, com ou sem vínculo familiar, inclusive por partes consideradas familiares por afinidade ou vontade expressa, bem como aquela decorrente de relação íntima de afeto, ainda que o agressor não tenha residido com a vítima. Outro ponto importante foi a possibilidade do reconhecimento da violência psíquica, sexual, patrimonial e não só da violência física e moral como violência doméstica e familiar.

A “Lei Maria da Penha” trouxe a obrigação legal para o poder público de implementar medidas conjuntas e articuladas para a garantia da proteção integral da mulher, como também a previsão de que a União, Estados e Municípios desenvolvam políticas públicas efetivas e integradas de proteção, com especial enfoque na prevenção, determinando a criação de centros multidisciplinares de atendimento às vítimas e seus dependentes e casas-abrigos para acolhimento de mulheres em situação de risco, encaminhamento do agressor para programas de reeducação, devendo a Ministério Público acompanhar e fiscalizar o cumprimento pelo poder público.

Outra conquista relevante foram as medidas protetivas de urgência com a possibilidade de ser concedida de forma isolada ou cumulativamente, antes mesmo da oitiva do agressor, objetivando a preservação da integridade física, sexual, psíquica e ou patrimonial da mulher, podendo ser aplicadas ainda contra a vontade da vítima se houver indícios de que tal vontade não se deu de forma livre.

Ainda como medidas protetivas há também a possibilidade de fixação da obrigação de prestação de alimentos à mulher e dependentes, o afastamento compulsório do lar com a proibição de que o agressor entre em contato ou se aproxime da vítima por quaisquer meios, a restrição ou suspensão do porte de armas ou até mesmo a suspensão da visita aos filhos.

Com relação às medidas protetivas em favor da própria vítima há a previsão de encaminhamento a programas de proteção e atendimento, a acompanhamento da recondução ao domicílio após do afastamento do lar do agressor com separação de corpos ou outras medidas que se mostrem necessárias.

A lei prevê ainda a proteção da integridade patrimonial da vítima com a possibilidade judicial de proibição da venda de bens comuns, a suspensão de procurações outorgadas ao agressor e até mesmo a imediata restituição de bens indevidamente subtraídos da vítima.

Também na seara punitiva ao agressor, a lei trouxe importantes avanços com a autorização de prisão preventiva com a finalidade da garantia da eficácia de medidas protetivas deferidas, sendo que os crimes praticados com violência contra a mulher passaram a ser tratados dentre o rol de agravantes, aumentando a pena máxima relacionada ao crime de lesão corporal praticado contra cônjuge ou companheiro no ambiente doméstico.

A lei Maria da Penha proibiu, ainda, a aplicação isolada de penas de pagamento de cestas básicas ou de prestação pecuniária, e a substituição da pena por outra que preveja apenas o pagamento de multa e ainda a previsão de programas de recuperação e reeducação do agressor com comparecimento obrigatório.

3 “LEI MARIA DA PENHA” E SUA RELAÇÃO COM A TEORIA DA LEGISLAÇÃO SIMBÓLICA ÁLIBI

O processo para a edição de uma lei especializada no combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil foi tardio, recheado de manifestações e acalorados debates político-jurídicos e sociais, mormente, influenciado por pressões sociais advindas de variados grupos e movimentos de gêneros que se mobilizaram e criaram, em junho de 2002, a partir de seis organizações não governamentais feministas o Consórcio de Organizações não Governamentais Feministas objetivando a elaboração de uma Lei Integral de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra as mulheres⁷, cuja vigência perdurou até o primeiro ano subsequente a promulgação da “Lei Maria da Penha”. Tal Consórcio foi composto pelas organizações CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria; ADVOCACI – Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos; AGENDE- Ações de Gêneros Cidadania e Desenvolvimento; CEPIA–Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação; CLADEM/BR– Comitê Latino Americano e do Caribe para defesa dos direitos da mulher; e THEMIS– Assessoria Jurídica e Estudos de Gêneros. Sendo que coube ao CFEMEA a responsabilidade pela condução do Consórcio.

A necessidade da instauração do Consórcio surgiu da insatisfação dos grupos feministas quanto aos projetos de tramitação no Congresso Nacional sobre a questão de violência de gênero que tratavam das reivindicações feministas muito aquém da verdadeira necessidade de se abordar a violência doméstica e familiar contra as mulheres brasileiras.

Inclusive, a principal aspiração do Consórcio era a estruturação de uma minuta de anteprojeto de lei que retirasse da competência dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais o processamento e julgamento dos casos de violência doméstica e familiar, tendo em vista que a aplicação da Lei nº 9.099/95 não tratava da questão da violência doméstica e familiar contra as mulheres com o rigor do qual a questão merecia, sendo que muitas das vezes os institutos jurídicos aplicados favoreciam os agressores, fazendo pairar na sociedade um sentimento de impunidade.

Além disso, o Consórcio visava à criação de uma legislação de coibição e prevenção à violência doméstica e familiar que não se restringisse apenas à questão penal, deveria a lei dispor do dever de todos os entes e órgãos governamentais em desenvolverem políticas

⁷ CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. *IV: BRASIL. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, pp. 39-63, 2011.

públicas necessárias ao atendimento integral de mulheres vítimas da violência doméstica e familiar.

Assim, o anteprojeto foi encaminhado ao Poder Executivo Federal, sendo que após vários debates e ajustes, foi apresentado por mensagem Presidencial de nº 782, de 24 de novembro de 2004, o Projeto de Lei para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, sendo recebido na Câmara dos Deputados em 03 de dezembro de 2004, com o número Projeto Lei de nº 4559/2004. Após trâmite do referido Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, em 31 de março de 2006, chegou a Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado Federal, recebendo o número de Projeto de Lei da Câmara de nº 37/2006.

Urge ressaltar que tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, durante a tramitação dos projetos de lei supracitados, houve significativa mobilização da sociedade civil. Segundo as autoras, Myllena Calazans e Iáris Cortes:

Tanto a Câmara quanto o Senado, a mobilização da Sociedade foi muito grande. As duas casas receberam diversas correspondências cobrando dos parlamentares a aprovação desta lei, demonstrando, dessa forma, o quanto a sociedade precisava e almejava uma legislação que findasse a bárbarie vivenciadas por muitas brasileiras.⁸

Em 18 de julho de 2006 o Projeto Lei da Câmara de nº 37/2006 aprovado pelo Senado Federal foi encaminhado pelo Ofício SF nº 1351 à Ministra de Estado Chefe da Casa Civil que enviou a mensagem Senado Federal de nº 185/06 ao Presidente da República para sanção presidencial.

Nota-se que o processo de aprovação de uma lei inédita especializada no combate à violência doméstica e familiar teve grandes repercussões, desencadeando várias campanhas e manifestações, inclusive pela mídia, em apoio ao combate da violência doméstica e familiar contra as mulheres, a exemplo, a campanha midiática intitulada “As Vitoriosas”⁹. Como também, a realização da primeira “Vigília Feminista pelo fim da Violência contra as mulheres”¹⁰ ocorrida na capital de Pernambuco em 2006 que abalizou a realização de outras vigílias contando com a mobilização pública em outros entes federados, cujos participantes

⁸ CALAZANS, Myllena; CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. *IN: BRASIL. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, p.54, 2011.

⁹ SUPER USER. **Campanha Contra Violência Doméstica**, 01 de Jul.2005. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1144:campanha-contra-a-violencia-domestica&catid=130:numero-146-julho-de-2005&Itemid=129>. Acesso em 26 de maio de 2017.

¹⁰ FEMINISMO. **De 06 a 28 de março, 26 atos públicos pelo fim da violência**, 07 de mar.2006. Disponível em <<http://brasil.indymedia.org/pt/blue/2006/03/347294.shtml>> Acesso em 26 de maio de 2017.

protestaram pelo descaso do Estado frente à problemática da violência contra as mulheres, principalmente no âmbito doméstico e familiar.

Entre 2005 a 2006 pipocaram no cenário social brasileiro reivindicações feministas, seja de forma individual ou por intermédio de organizações não governamentais ou entidades civis, almejando à promulgação de uma lei novel que tratasse com devido respeito jurídico a questão da violência familiar e doméstica contra a mulher no Brasil.

Então, diante da pressão social e do clamor público por uma legislação especial que abordasse a questão de gênero, o Presidente do Brasil sancionou em 07 agosto de 2006 a Lei de nº 11.340/2006 que entrou em vigor em 22 de setembro daquele mesmo ano, em meio à ratificação pelo Estado Brasileiro da Convenção sobre Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, o Protocolo Facultativo à Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, além das recomendações da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao caso *Maria da Penha Maia Fernandes*, cujo Relatório de nº 54/2001, retratou a ineficácia judicial no combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres, recomendando o Estado Brasileiro à adoção de medidas mais rigorosas na coibição de violência doméstica e familiar contra as mulheres, entre elas a necessidade de criação de uma lei específica para este fim. Em Sessão Solene no Palácio do Planalto à senhora *Maria da Penha Fernandes Maia* foi homenageada se tornando o símbolo personificado dos objetivos e metas perseguidos com a promulgação da Lei nº 11.340/2006.

Com a criação da “Lei Maria da Penha” o ordenamento jurídico pátrio concedeu amplitude ao termo “interesse comum” que segundo Nancy Fraser (1947) um tema deixa de ser tratado apenas no âmbito privado, restrito a um grupo limitado e específico, e passa a ganhar dimensão de interesse público¹¹. Indubitável que a questão da violência doméstica e familiar contra as mulheres perpassa pelo processo de horizontalização dos direitos fundamentais.

Ainda sobre a Lei nº 11.340/06 intitulada como “Lei Maria da Penha” cuja nomenclatura está carregada de conteúdo simbólico, não se pode alijar que como dito alhures, provêm de um anseio da sociedade civil, mormente dos movimentos de gêneros, como também da pressão internacional da Corte Interamericana de Direitos Humanos pela criação de uma lei mais combativa à violência contra mulheres, portanto adquiriu reflexo transnacional. E com isso, se deu origem a uma atividade legiferante voltada não apenas para

¹¹ FRASER, Nancy. **Rethinking the Public Sphere**: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. IN: C. Calhoun (ed). Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT Press, pp.128-129.

sua função instrumental normativo-jurídico, mas notoriamente para satisfação de finalidades políticas ideológicas a fim de satisfazer à pressão social (interna e externa), sem que houvesse um planejamento sólido com intuito de conceber vigência social aos institutos jurídicos nela dispostos.

[...] Considerando-se que a atividade legiferante constitui um momento de confluência concentrada entre sistemas político e jurídico, pode-se definir a legislação simbólica como produção de textos cuja referência manifesta à realidade é normativo-jurídica, mas que serve, primária e hipertroficadamente, a finalidades políticas de caráter não especificamente normativo-jurídico [...] A referência deôntico-jurídica de ação e texto à realidade torna-se secundária, passando a ser relevante a referência político-valorativa ou “político-ideológica”.¹²

Ademais sob esse ponto, partindo da concepção de Harald Kindermann (1998) citado por Marcelo Neves¹³ a legislação simbólica pode ser classificada por meio de uma tipologia tricotômica, servindo para vários propósitos: a) A confirmação de valores sociais; b) Fórmula de compromisso dilatatório e c) Demonstração da capacidade de ação do Estado, denominada de legislação – álibi, a qual se pretende ater o presente estudo, vez que a “Lei Maria da Penha” passa a ser analisada como uma Lei de promoção do Estado Brasileiro no que tange à resolução dos problemas sociais oriundos da violência doméstica e familiar contra mulher.

Objetivo da legislação simbólica pode ser também fortalecer “a confiança dos cidadãos no respectivo governo ou, de um modo geral, no Estado”. Nesse caso, não se trata de confirmar valores de determinados grupos, mas sim de produzir confiança nos sistemas político-jurídico. O legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas. A essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão “legislação-álibi. Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.”¹⁴

Nesses termos com a promulgação da “Lei Maria da Penha”, o Estado revolucionou o fenômeno da jurisdicionalização das relações familiares, especialmente por intervir em casos de conflitos domésticos e familiares de violência contra mulher. Dentre outras medidas, passou a criminalizar e punir as condutas violentas contra mulheres com mais severidade, previu a criação de uma justiça especializada, além de introduzir em seu rol normativo a necessidade de políticas públicas que visem coibir, prevenir e erradicar a violência doméstica familiar.

¹² NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, pp. 30-31

¹⁵ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

¹⁴ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2.ed. São Paulo: WFM Martins Fontes, 2007, pp. 36-37.

No entanto, por toda a trajetória legislativa, traz-se certa inquietude o fato desse Diploma Legal provir de uma insatisfação popular perante reiterado descaso do poder público, em seus três poderes no enfrentamento da questão da violência doméstica e familiar contra a mulher, culminando na necessidade de levar essa questão à Corte Interamericana de Direitos Humanos para que o Estado Brasileiro adotasse medidas legais frente a esse problema social, que há anos se arrastava diante de uma sociedade arraigada em uma cultura predominantemente machista.

Ressalta-se que a Convenção Interamericana de “Belém do Pará” nome atribuído à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, promulgada em 06 de junho de 1994 pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, foi aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo de nº 107/1995, de 1º de setembro e ratificada em 27 de novembro de 1995. A importância de tal Convenção para a análise do presente estudo se pauta por ser o primeiro ato normativo que trouxe para o ordenamento jurídico pátrio a definição de violência contra mulher. Ademais, em seus artigos 5º e no *caput* de seu artigo 7º dispõe, respectivamente, sobre a proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais da mulher pelos Estados signatários, devendo estes condenarem todas as formas de violência contra a mulher por adoção de meios apropriados e sem demora, de políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar aludida violência.¹⁵

Percebe-se, em rasa leitura, que o ordenamento jurídico brasileiro ratificou a “Convenção de Belém do Pará” em 1995, sendo que esta já previa ao Estado Brasileiro recomendações para adoção de medidas jurídicas visando à coibição e prevenção da violência contra as mulheres brasileiras. Ocorre que somente depois de uma década é que o Congresso Nacional, pressionado pelos movimentos populares e feministas com recebimento de inúmeras cartas e abaixo-assinados em virtude da repercussão do caso de violência sofrida pela bioquímica Maria Fernandes da Penha Maia, promulgou a Lei nº 11.340/2006 “Lei Maria da Penha”, o que denota ter sido esta lei editada muito mais conter o clamor público, por isso de viés de legislação simbólica álibi, do que por ser advinda de uma preocupação genuína dos parlamentares em se fazer cumprir as recomendações contidas na supracitada Convenção.

A promulgação de uma lei especializada em combate à violência doméstica e familiar pode ser analisada como uma solução paliativa, simbólica e imediata para resolução

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (“Convenção Belém do Pará”)**. Belém: 06 de junho de 1994. Disponível em < <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/beleht>> Acesso em : 27 de maio de 2017.

dos conflitos históricos de dominação entre gêneros, servindo a atividade legiferante como um verdadeiro álibi dos parlamentares perante a sociedade civil e comunidade internacional que lhe exigiam uma reação contra a patente violação dos direitos humanos das mulheres vítimas das mais variadas formas de violência doméstica e familiar.

Diante de um assunto tão complexo, envolvendo a questão da violência de gênero no Brasil, o legislador se olvidou que as leis por si só não são capazes de transformarem à realidade social. A faticidade da violência doméstica e familiar contra a mulher permeia-se de outros critérios, tais como socioeconômicos, políticos, históricos e culturais que coexistentes e articulados, são indispensáveis à eficácia social da “Lei Maria da Penha” em vigor.

4 “LEI MARIA DA PENHA” E SUA CORRELAÇÃO POR ANALOGIA COM A TEORIA DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO SIMBÓLICA EM SENTIDO NEGATIVO

Como já explanado ao longo desse estudo, a “Lei Maria da Penha” trata em vários de seus dispositivos normativos da responsabilidade do Estado em criar uma rede integral de atendimento e enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres através da realização de políticas públicas visando uma articulação entre as instituições governamentais e não governamentais. Nesse condão, traz-se a baila uma análise dos dados empíricos colhidos em site oficial da Secretaria de Políticas para as Mulheres no Senado Federal¹⁶, em que se realiza uma amostra quantitativa dos serviços especializados de atendimento à mulher, mormente no que tange ao oferecimento em cada unidade federativa de Delegacias, Promotorias e Defensorias especializadas no atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar, como também na existência de Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar. Salienta-se que a escolha para análise desses órgãos governamentais no presente trabalho se deu em razão dos mesmos serem os pilares que sustentam todo o ordenamento jurídico para o enfrentamento da questão.

Constata-se pela consulta aos dados do site oficial que na maior parte das unidades federativas não há a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher como preceitua o artigo 1º da Lei, mas sim, Varas Criminais adaptadas de violência doméstica, o que faz da disposição normativa prevista no artigo 33 da “Lei Maria da Penha” a

¹⁶ SENADO FEDERAL, Secretaria de Políticas para as mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**. Disponível em < http://sistema3.planalto.gov.br/atendimento_mulher.php>. Acesso em 30 de maio de 2017.

regra e não exceção¹⁷. Sendo que os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher e as varas criminais adaptadas estão concentrados nas capitais dos estados e do distrito Federal e ou nos municípios de maior desenvolvimento urbano. Além disso, em constata-se que nos estados de Santa Catarina, Sergipe, Rio Grande do Norte, Amazonas e Roraima não possuem Promotorias Especializadas no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. Como também, a inexistência de núcleo especializado de Defensoria Pública nos estados de Goiás e Mato Grosso. Em relação aos Juizados Especiais de Combate à violência doméstica e familiar, o Distrito Federal é a unidade federativa que possui maior número de varas especializadas, sendo total de 18, em contrapartida, nas demais unidades da federação o número não ultrapassa a 03 unidades.

Percebe-se também que Roraima é o estado que menos é assistido quantitativamente pelos órgãos estatais em comento, sendo apenas 01 Juizado Especial Criminal, 01 Defensoria Pública e uma Delegacia especializada no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra mulher. Nota-se pelas informações obtidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do Senado Federal que os estados da federação que abrangem um grande contingente populacional dispõem de poucas unidades governamentais para atendimento as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Vejamos, a exemplo, o estado de São Paulo que diante da sua alta densidade demográfica, embora conste com 120 Delegacias especializadas no atendimento às essas vítimas, têm em contrapeso apenas 07 Juizados Especiais Criminais de Violência Domestica e Familiar, 08 Promotorias especializadas e somente 02 núcleos de Defensoria Pública especializados no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

Tal discrepância demonstra em termos quantitativos a ineficiência da articulação entre os órgãos estatais, sendo que tal situação se repete por vários estados brasileiros. Visível está que a concretização normativa dos artigos da “Lei Maria da Penha” que aduzem sobre a responsabilidade estatal na articulação entre órgãos estatais para implementação e manutenção da rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar ainda se encontra em grau incipiente de vigência social, o que incita a análise de tal fato com sua correlação com a teorização de Marcelo Neves de constitucionalização simbólica em sentido negativo.

¹⁷ BRASIL. Lei n° 11.340, 07 de agosto de 2006. **Cria Mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato/2004-2006/lei/11340.htm>. Acesso em: 01 de junho de 2017. Art. 33. “Enquanto não estruturados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as varas criminais acumularão as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, observadas as previsões do Título IV desta Lei, subsidiada pela legislação processual pertinente”.

Para Marcelo Neves “a concretização constitucional abrange, contudo, tanto os participantes diretos do procedimento de interpretação – aplicação da Constituição quanto o público”¹⁸. Segundo Neves, o texto normativo não resulta por si em nenhuma normatividade, nesse sentido, é forçoso que o texto normativo possua eficácia normativa e vigência social. Para ele o problema não se resume apenas no enfoque da eficácia normativo-constitucional, mas tangencialmente na vigência social das normas constitucionais, sendo que a falta generalizada de orientação das expectativas normativas, conforme as determinações dos dispositivos constitucionais enseja o fenômeno da Constitucionalização Simbólica em sentido negativo.

[...] Nas palavras da metódica normativo-estruturante, não há uma integração suficiente entre o programa normativo (dados linguísticos) e âmbito ou domínio normativo (dados reais) [...] Ao texto constitucional não corresponde normatividade concreta nem normatividade materialmente determinada, ou seja, dele não decorre, de maneira generalizada, norma constitucional como variável influenciadora-estruturante e, ao mesmo tempo, influenciada estruturada pela realidade a ela coordenada [...] Os procedimentos e argumentos especificamente jurídicos não teriam relevância funcional em relação fatores do ambiente [...] ¹⁹

Assim, por uso da analogia e por intermédio de uma interpretação micro analítico da “Lei Maria da Penha” perante a inexpressiva implementação da rede integral de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e familiar por parte do poder público, nas unidades federativas, consoante comprovação por dados quantitativos colhidos no site oficial alhures apresentado, correlaciona-se a referida lei à teoria da constitucionalização simbólica em sentido negativo desenvolvida por Marcelo Neves, vez que se trata de visível cizânia entre a função hipertroficamente simbólica - excesso de disposições carentes de aplicabilidade, mormente nos artigos 1º, 3º, 14, 33 e 35 da “Lei Maria da Penha” - e a insuficiente concretização jurídica do seu texto legislativo.

Nesse viés, tratar-se-á “Lei Maria da Penha” como legislação simbólica em sentido negativo pela inópia concretização normativa dos dispositivos legais concernentes à criação e manutenção de uma rede integral de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, especialmente pela ínfima existência de Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar, Núcleos especializados da Defensoria e Promotoria da mulher, Delegacias especializadas no atendimento às mulheres vítimas de agressão doméstica e familiar, Centros de acolhimento, Abrigos e Centros de recuperação do agressor, que quando existentes, se concentram nos grandes centros urbanos, deixando sem concretude normativa às

¹⁸ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 91

¹⁹ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, pp. 92-93

mulheres destinatárias da “Lei Maria da Penha” que vivem inseridas em uma realidade interiorana muitas das vezes envolta em um ranço cultural patriarcal. O que resulta no entendimento de Marcelo Neves em hipertrofia da função simbólica em detrimento da função jurídico-instrumental da norma.

De outro lado, a “Lei Maria da Penha” tomada no sentido de legislação simbólica também se justifica pelo bloqueio permanente e estrutural da concretização de seus programas normativos voltados à necessidade de implementação de políticas públicas para coibição e prevenção da violência doméstica e familiar contra mulher pela confluência de outros códigos sistêmicos e por determinações do "mundo da vida", de tal maneira que, no plano legislativo, ao código "licito/ilícito" sobrepõem-se outros códigos-diferença orientadores da ação e vivências sociais.²⁰

[...] A essa formulação do problema subjaz uma crença instrumentalista nos efeitos das leis, conforme a qual se atribui à legislação a função de selecionar os problemas da sociedade. Entretanto, é evidente que as leis não são instrumentos capazes de modificar a realidade de forma direta, pois as variáveis normativo-jurídicas defrontam –se com outras variáveis orientadas por outros códigos e critérios sistêmicos. A solução dos problemas da sociedade depende da interferência de variáveis não normativo-jurídicas. Parece, portanto, mais adequado afirmar que a legislação – álbi destina-se a criar a imagem de um Estado que responde aos problemas reais da sociedade, embora as respectivas relações sociais não sejam realmente normatizadas de maneira conseqüente conforme o respectivo texto legal[...]²¹

Nesse condão, o problema reside não apenas na criação de uma legislação específica no combate à violência doméstica e familiar, ele se funda, primeiramente, no reconhecimento social da vigência e aplicação da referida lei, por várias vezes é restringido, tendo em vista a herança histórica e cultural de uma sociedade brasileira patriarcal e sexista, representada em sua grande parte por governantes poucos engajados na adoção de políticas compensatórias (ações afirmativas) capazes de acelerar o processo rumo à igualdade entre homens e mulheres. Tal percepção vai ao encontro da teoria de Marcelo Neves ao asseverar que:

[...] Nas situações de constitucionalismo simbólico, ao contrário, a práxis dos órgãos estatais é orientada não apenas no sentido de “sovacar” a Constituição (evasão ou desvio de finalidade), mas também no sentido de violá-la contínua e casuisticamente. Dessa maneira, ao texto constitucional incluyente contrapõe-se uma realidade constitucional excludente do “público”, não surgindo, portanto, a respectiva normatividade constitucional; ou, no mínimo cabe falar de uma

²⁰ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p.93

²¹ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p.39

normatividade constitucional restrita, não generalizada nas dimensões temporal, social e material.²²

Importante pontuar que são quase onze anos de vigência de “Lei Maria da Penha” e embora tenha como objetivo principal a erradicação da violência doméstica e familiar contra as mulheres, todavia, trata-se de um texto normativo que sem a contribuição e articulação com outros códigos-sistêmicos, tais como a atuação política e social na efetiva coibição da violência, não passará de “letra morta”. Há uma necessidade latente de uma análise empírica acerca da concretização social dos institutos jurídicos que prescrevem o dever do poder público em fomentar a rede de atendimento integral às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, não podendo o poder normativo deixar de interagir de forma articulada com os variados e complexos códigos sistêmicos que permeiam a questão da violência de gênero, sob pena de fadar a “Lei Maria da Penha” ao insucesso de sua função simbólica, qual seja a de erigir a violência doméstica e familiar contra as mulheres à categoria de uma das formas de violação dos direitos humanos.

[...] Por fim, é importante salientar que a legislação-álibi nem sempre obtêm êxito em sua função simbólica. Quanto mais ela for empregada, tanto mais frequente fracassará. Isso porque o emprego abusivo da legislação-álibi leva à descrença no próprio sistema jurídico, transtorna persistentemente a consciência jurídica. Tornando-se abertamente reconhecível que a legislação não contribui para a positivação de normas jurídicas, o direito como sistema garantidor de expectativas normativas e regulador de condutas cai em descrédito; disso resulta que o público se sente enganado, os atores políticos tornam-se cínicos [...]²³

Também nesse sentido é posicionamento adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no julgamento do caso *Velasquez Rodriguez v. Honduras (leading case)*: “Não basta a existência de um marco normativo garantidor, mas é necessária uma conduta governamental que assegure a existência em realidade de uma eficaz e livre pleno exercício dos direitos humanos .”²⁴

Embora haja um discurso afinado dos agentes públicos quanto à importância da “Lei Maria da Penha” no enfrentamento à violação dos direitos humanos das mulheres vítimas das mais variadas facetas da violência doméstica e familiar, constata-se que as políticas públicas existentes de remediação e prevenção não são capazes de prestar um atendimento integral às

²² NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p.94

²³ NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, pp.40-41.

²⁶ CORTE IDH. 1988, parágrafo 167.

mulheres vítimas, no âmbito, de atos de violência de gênero, o que configura um quadro ainda deficitário para a vigência social da lei.

5 CONCLUSÃO

A disparidade sociocultural entre homens e mulheres justifica a criação de condições excepcionais, com proteção especial. A adoção de políticas e ações afirmativas a fim de possibilitar uma efetiva mudança de comportamento, tanto por parte da vítima como também do agressor, se mostra absolutamente válida e imprescindível para que em algum momento se alcance uma situação de verdadeira civilidade, respeito e dignidade humana da mulher.

Apesar do avanço com a edição da “Lei Maria da Penha” no campo de proteção à mulher, inclusive com mecanismos coercitivos para garantir a segurança em caso de violência, ainda há um longo caminho a ser trilhado com vistas à efetivação de um sistema de assistência e proteção às mulheres em situação de riscos, com implementação de ações positivas do poder público para vigência social e eficácia normativa do referido diploma legal.

Não se pode distanciar da ideia principal que o amparo a parte que é mais vulnerável deve ser efetivo, no qual além da punição ao agressor, há que se constituir mecanismos de resguardo, prevenção, assistência e proteção às vítimas.

A “Lei Maria da Penha” impõe a inclusão das mulheres e dos agressores em programas assistências, exige a existência de órgãos estatais especializados no enfrentamento ao combate da violência doméstica e familiar. Portanto, cabe ao Estado proporcionar condições para o efetivo cumprimento da lei para que a mesma não seja identificada apenas como sendo uma legislação simbólica, deixando de dar concretude ao fim ao qual se destina, qual seja, a dignidade da pessoa humana com a prevenção e combate à violação dos direitos humanos das mulheres.

A implementação da rede integral de atendimento às mulheres é uma forma de se garantir maior efetividade na assistência à mulher que teve sua dignidade humana violada, evitando-se o constrangimento relacionado às situações de exposição da vítima e a impunidade do agressor. De tal modo, reflete como forma efetiva de concretização da legislação em apreço, não sendo mera carta de intenções, proporcionando o efetivo atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica como forma de garantia de seus direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de Outubro 1988. Brasília: DF. Disponível em: <[HTTP:// www.planalto.gov.br/ ccivil_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 de maio de 2017.

BRASIL. [Lei Maria da Penha (2006)]. **Lei Maria da Penha: do papel para a vida**. Brasília: Senado Federal, Gabinete da Senadora Rosalba Ciarlini, 2010. 22 p. [879477] SEN.

BRASIL. Lei nº 11.340, 07 de agosto de 2006. **Cria Mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher**. Disponível em : <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato 2004-2006/lei/11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato/2004-2006/lei/11340.htm)>. Acesso em: 01 de junho de 2017.

BEAUVOIR, Simone de. **O Segundo Sexo: fatos e mitos**. Tradução Sérgio Milliet. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2016. CALAZANS, Myllena; CORTES, Íáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. **Brasil. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, p. 39-63, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Garantias judiciais en estado de emergência**. Opinião consultiva OC n. 09/87 de 06 de outubro de 1987. _____ . Veslásquez Rodríguez v. Honduras. Sentença de 29 de julho de 1988.

FRASER, Nancy. **Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy**. IN: C. Calhoun (ed). Habermas and the Public Sphere. Cambridge: MIT Press, 1996.

FEMINISMO. **De 06 a 28 de março, 26 atos públicos pelo fim da violência**, 07 de mar. 2006. Disponível em < <http://brasil.indymedia.org/pt/blue/2006/03/347294.shtml>> Acesso em 26 de maio de 2017.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. 2ª.ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Assembleia Geral. **Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (“Convenção Belém do Pará”)**. Belém: 06 de junho de 1994. Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/beleht>> Acesso em: 27 de maio de 2017.

SENADO FEDERAL, Secretaria de Políticas para as mulheres. **Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**. Disponível em < <http://sistema3.planalto.gov.br/atendimento/mulher.php>>. Acesso em 30 de maio de 2017.

SUPER USER. **Campanha Contra Violência Doméstica**, 01 de Jul. 2005. Disponível em: < http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1144:campanha-contr-a-violencia-domestica&catid=130:numero-146-julho-de-2005&Itemid=129>. Acesso em 26 de maio de 2017.