



Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às
mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais

Projeto Observe/UNIFEM

Relatório Final

Março de 2011

Observe - Observatório da Lei Maria da Penha

www.observe.ufba.br

Agosto de 2010

Coordenação Nacional

Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher da Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA

Coordenações Regionais

Centro-Oeste: AGENDE -Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília/ DF

Sudeste: CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação. Rio de Janeiro/RJ

Norte: GEPEM - Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulheres e Relações de Gênero da Universidade Federal do Pará. Belém/PA

Nordeste: Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher da Universidade Federal da Bahia – Salvador/BA

Sul: Coletivo Feminino Plural -- Porto Alegre/RS

Entidades Parceiras

NEPeM/UNB (Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília) – Brasília/DF

NIEM/UFRGS (Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero da Universidade Federal do Rio Grande do Sul) – Porto Alegre/RS

NEPP-DH (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro) – Rio de Janeiro/RJ

THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero – Porto Alegre/RS

CLADEM/Brasil – Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos das Mulheres

Rede Feminista de Saúde – Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos – Porto Alegre/RS

REDOR – Rede Feminista Norte e Nordeste de Estudos e Pesquisas sobre Mulheres e Relações de Gênero

Coordenação Nacional

Cecília Sardenberg

Márcia Queiroz de C. Gomes

Assessoria Técnica de Projeto

Jussara Prá

Wânia Pasinato

Esta pesquisa é parte do Projeto CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO OBSERVATÓRIO DA LEI 11.340/2006 – LEI MARIA DA PENHA (2007-2010)

Análise dos Dados e Texto

Wânia Pasinato

Assistentes de Pesquisa

Cândida Ribeiro Santos - Salvador (BA)
Fernanda Patrícia Fuentes Muñoz – Brasília (DF)
Carla Cilene Siqueira Moreira - Belém (PA)
Keyla Rejane Avelar Araújo - Belém (PA)
Nara Isa da Silva Lages - Belém (PA)
Samara de Nazaré Barriga Dias - Belém (PA)
Priscilla Blini - Rio de Janeiro (RJ)
Joselin Martinez – Porto Alegre (RS)
Léa Epping - Porto Alegre (RS)
Renata Jardim – Porto Alegre (RS)

Colaboração

Leila Lucélia Dalpiaz e Mattos - Coletivo Feminino Plural – Porto Alegre/RS
Luzia Miranda Álvares – GEPEM - Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulheres e Relações de Gênero da Universidade Federal do Pará. Belém/PA
Télia Negrão – Rede Feminista de Saúde – Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos – Porto Alegre/RS

Sumário

Apresentação	4
<i>Relevância de estudar a articulação dos serviços na aplicação da Lei Maria da Penha</i>	6
<i>Sobre redes, intersectorialidade e transversalidade de gênero nas políticas públicas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher</i>	8
<i>A pesquisa</i>	10
Metodologia de pesquisa	12
Instrumentos de pesquisa	13
Serviços de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar em cinco capitais	14
Belém - Pará	14
Brasília – Distrito Federal	25
Porto Alegre – Rio Grande do Sul	37
Rio de Janeiro – Rio de Janeiro	44
Salvador – Bahia	58
Identificando entraves na articulação de redes de serviços para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher	70
Considerações finais	78
Bibliografia	81
Anexo	83
1- Quadro de serviços e profissionais entrevistados por capital	

Apresentação

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa intitulada *Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais*: Belém, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e o Distrito Federal. O objetivo do projeto foi identificar em cada localidade os serviços especializados e não especializados que são acionados para o atendimento a mulheres em situação de violência, formando junto com as DEAMS e Juizados uma rede de atendimento, e os obstáculos que enfrentam nesta articulação.

O estudo foi realizado entre os meses de março e agosto de 2010, período em que foram realizadas entrevistas com operadora(e)s do Direito, coordenadora(e)s e profissionais que atuam nos serviços, além de gestoras de organismos de políticas para mulheres. O estudo compreendeu também a visita aos locais para conhecer sua infraestrutura, bem como a observação do atendimento em DEAMS e audiências em Juizados e foi complementando pela coleta de material institucional (relatórios de atividades, cartilhas, folders, entre outros)

A pesquisa foi realizada pelo *Observe – Observatório da Lei Maria da Penha* como parte do projeto *Construção e Implementação do Observatório da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha (2007-2010)*, e teve financiamento da UNIFEM (ONU Mulheres Brasil e Cone Sul)¹

O texto está dividido em três partes. Na primeira parte, que inclui esta apresentação, são descritos os procedimentos metodológicos, os instrumentos utilizados na pesquisa, e sua abrangência. Na segunda parte encontram-se descrições sobre a pesquisa em cada localidade, incluindo informações sobre os serviços segundo suas vinculações institucionais, principais características do atendimento que realizam e sua contribuição para a aplicação da Lei Maria da Penha. Na terceira parte as entrevistas são retomadas, desta vez como pano de fundo para as reflexões a respeito dos entraves para articulação das redes de serviços especializados de atendimento a mulheres em situação de violência.

..*.*

Em 2007 o Observe – Observatório da Lei Maria da Penha deu início às suas atividades para o monitoramento da implementação da Lei Maria da Penha em todo o território nacional. A tarefa prioritária, definida por suas integrantes, foi a construção de indicadores para o monitoramento, bem como dos instrumentos adequados à coleta, registro e processamento de informações, visando a criação de uma base sólida de dados que permitam acompanhar no tempo e no espaço o desempenho das instituições encarregadas da aplicação Lei, bem como monitorar a atuação dos governos de estados e municípios no cumprimento de suas atribuições para ampliar a oferta de serviços para a formação de redes de atenção especializada para as mulheres em situação de violência. Numa primeira etapa do trabalho, as

¹ Projeto 115/2009 de outubro de 2009

Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram eleitos como instâncias a serem observadas. A seleção baseou-se no papel estratégico que estas duas instituições desempenham na aplicação da Lei Maria da Penha – tanto na investigação policial e o conseqüente processo criminal, quando no acesso às medidas de proteção e assistência. A pesquisa contou com duas edições, sendo em 2008 aplicada em cinco capitais (Belém, Salvador, Porto Alegre, Rio de Janeiro e no Distrito Federal) e numa segunda rodada, em 2010, em todas as capitais do país. (Observe 2009 e 2010)

Entre as conclusões destes estudos verificou-se que as duas instituições enfrentam muitas limitações em seu funcionamento, com problemas relacionados à inadequação da infra-estrutura e limitações quanto à disponibilidade de recursos materiais e técnicos – sobretudo no que se refere à inexistência de sistemas informatizados para registro e sistematização de dados e informações sobre os registros policiais, processos judiciais e sobre características do público usuário, informações que são fundamentais para o conhecimento e monitoramento das respostas das instituições de segurança e justiça e sua adequação às demandas levadas pelas mulheres na busca por seus direitos. Mais grave do que as limitações materiais, as pesquisas apuraram ser as deficiências com relação aos recursos humanos que se referem: ao tamanho reduzido das equipes de funcionários em algumas delegacias e juizados; a inexistência de Equipes Multidisciplinares, previstas em lei, mas constituídas por poucos tribunais de justiça; a ausência de defensores públicos para acompanhar as mulheres em todas as ações cíveis e criminais - acompanhamento que também está previsto na Lei Maria da Penha. Estas deficiências referem-se também à baixa qualidade do atendimento que é prestado para mulheres que vivem na complexa situação de violência doméstica e familiar.

Este conjunto de deficiências agrava (e é agravado) por um cotidiano de funcionamento institucional que se orienta por uma visão tradicional de acesso à justiça que se limita às decisões judiciais e resiste à abertura das instituições de segurança e justiça para um diálogo mais próximo com os serviços da rede de atenção especializada. Conseqüentemente, as iniciativas para tornar esses serviços acessíveis para as mulheres se dão de forma isolada. Neste contexto geral a aplicação da Lei Maria da Penha se encontra seriamente comprometida, uma vez que uma de suas principais premissas – a abordagem integral no enfrentamento da violência – não estaria sendo observada.

Embora este cenário pessimista seja bastante disseminado, não pode ser generalizado para o território nacional e, tampouco apresenta características homogêneas entre todos os estados. A pesquisa realizada nas capitais encontrou também exemplos de programas, propostas, intervenções e modelos de aplicação da Lei Maria da Penha que devem ser monitorados pelo potencial de êxito que revelam.

As pesquisas realizadas nas DEAMS e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher reforçaram também a necessidade de se conhecer de forma mais aprofundada as realidades locais em que estas duas instituições estão

inseridas, identificando quais são os serviços existentes, quais suas condições de funcionamento e como podem ser articular para a aplicação da Lei Maria da Penha. A primeira pesquisa desta natureza foi realizada com o estudo de caso em Cuiabá (Pasinato, 2010^b), num modelo de pesquisa que, posteriormente, foi replicado nas cinco capitais e cujos resultados serão apresentados a seguir.

Relevância de estudar a articulação dos serviços na aplicação da Lei Maria da Penha

Como se sabe, a Lei 11340/2006 – a Lei Maria da Penha – é uma legislação especial para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Como enfrentamento define-se o conjunto de medidas de punição (previstas no Código Penal e de Processo Penal), as medidas de proteção de direitos civis (Código Civil e de Processo Civil), as medidas de assistência e proteção à integridade física e dos direitos da mulher, e as medidas de prevenção. Estes dois conjuntos de medidas somente poderão ser aplicados mediante a articulação entre Judiciário e Executivo – da União, estados e municípios - através de políticas públicas direcionadas ao atendimento a mulheres em situação de violência, contando também com a participação do Legislativo na edição de leis que regulamentem o acesso aos direitos da cidadania.

Para que esta política de enfrentamento à violência possa ser aplicada de maneira ampla e integral, as medidas de punição, proteção, assistência e de prevenção, deverão ser aplicadas de forma combinada e em equilíbrio. Significa que, embora a mídia tenha contribuído para a popularização da Lei Maria da Penha como uma legislação “mais severa”, que “prende agressores” e esteja também presente no imaginário da população como uma lei “que protege as mulheres”, tais medidas não produzirão os efeitos desejados se aplicadas de maneira isoladas, ou se forem privilegiadas apenas as respostas punitivas para os agressores ou aquelas de proteção e assistência para as mulheres vítimas.

Com tal abrangência, além de introduzir relevantes mudanças no modo de funcionamento e organização de algumas instituições, em especial na polícia e no Judiciário, a aplicação integral da Lei Maria da Penha exige a criação de novos serviços especializados, a expansão daqueles que já existem e, em alguns casos, sua adequação para o atendimento de novas demandas que podem ser levadas pelas mulheres na medida em que conhecem melhor os seus direitos. Neste sentido, tomando como pano de fundo esta proposta de políticas públicas integradas para a aplicação da Lei Maria da Penha, nesta pesquisa constituiu-se de particular interesse observar como vem se concretizando o cumprimento da Lei Maria da Penha nos artigos que seguem abaixo descritos:

Lei 11.340/2006**Título III – Da Assistência à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.***Capítulo I – Das Medidas Integradas de Prevenção*

Art.8º: A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I- 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;

II- -----

III- -----

IV- -----

V- -----

VI- A celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher

VII - -----

VIII- -----

IX - -----

Capítulo II – Da Assistência à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar

Art.9º: A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

§ 1º o juiz determinará, por prazo certo, a inclusão da mulher em situação de violência doméstica e familiar no cadastro de programas assistências do governo federal, estadual e municipal.

§2º o juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica.

I - Acesso prioritário à remoção quando servidora pública, integrante da administração pública direta ou indireta;

II - Manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses

§3º a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar compreenderá o acesso aos benefícios decorrentes do desenvolvimento científico e tecnológico, incluindo os serviços de contracepção de emergência, a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS) e outros procedimentos médicos necessários e cabíveis nos casos de violência sexual.

Título III – Da Assistência à Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

Art.35: A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

I – centros de atendimento integral e multidisciplinar para as mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;

II – casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;

III – delegacias, núcleos da defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;

IV – programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;

V – centros de educação e reabilitação para os agressores.

Art.36: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios proverão a adaptação de seus órgãos e de seus programas às diretrizes e aos princípios desta Lei.

Conforme descrito no artigo 8º apresentado acima, o paradigma que fundamenta a política de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres é de articulação dos serviços especializados em rede para uma abordagem integral sobre o problema. A existência desses serviços, como condição para a aplicação da Lei Maria da Penha será um dos objetos desta investigação.

Sobre redes, intersetorialidade e transversalidade de gênero nas políticas públicas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher

As discussões sobre redes de serviços especializados no atendimento a mulheres começam a ganhar espaço no país nos anos 2000. Durante os anos 1980 e 1990 as políticas públicas para atendimento de mulheres em situação de violência eram fragmentadas e limitavam-se, na maior parte das localidades, na existência de Delegacias da Mulher e Casas Abrigo. De acordo com Godinho e Costa (2006), estas ações não tinham amplitude e continuidade suficientes para caracterizar uma política pública, podendo melhor ser descritas como programas de governo. Em alguns municípios, além das casas abrigo, encontravam-se também alguns centros de referência mantidos por estados e municípios, em modelos de atendimento inspirados nos SOS-Mulher que floresceram a partir dos anos 1980 graças à força do movimento feminista. (Pasinato, 2010^a).

Foi a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres, no governo federal, que o assunto ganhou força. A criação de serviços especializados e sua articulação para o atendimento multidisciplinar e intersetorial passa a ser um dos paradigmas que estruturam a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, conforme se lê no texto abaixo:

O conceito de Rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. A constituição da rede de atendimento busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros. (Política Nacional de Enfrentamento à Violência, SPM, 2005: 14)

Em 2005, visando a colaborar de maneira mais estreita com estados e municípios na organização desse atendimento, a Secretaria de Políticas para Mulheres, lançou o *Projeto de Acompanhamento e Fortalecimento da Política Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher*² com ênfase nas ações que

² O projeto foi desenvolvido nos estados de Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Tocantins com o objetivo de dar apoio à implementação de redes estaduais de atenção integral às mulheres em situação de violência e fortalecer a discussão e implementação de uma política nacional de combate

contribuíssem para impulsionar a organização das redes de atendimento, entre as quais se incluem a edição de normas de padronização e uniformização de serviços como as Delegacias da Mulher e os Centros de Referência. O projeto para articulação das redes foi realizado em quatro capitais e durante um ano foram realizados encontros e discussões que permitiram aprofundar o conhecimento e as discussões sobre as especificidades do atendimento a mulheres em situação de violência em cada localidade. Rio de Janeiro (RJ) e Salvador (BA) foram dois dos municípios que participaram do projeto. Sua inclusão no presente estudo permitiu conhecer alguns dos avanços que foram obtidos desde aquele momento.

Com a aprovação da Lei Maria da Penha, a Secretaria de Políticas para Mulheres empenhou mais esforços para articulação das redes e medidas para seu fortalecimento foram contempladas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (SPM, 2007), com concentração no Eixo 1, que reúne as ações direcionadas para a rede e a implementação da Lei Maria da Penha. No Acordo Federativo, a organização das redes deve ser executada a partir das premissas da intersetorialidade, da capilaridade e da transversalidade de gênero nos serviços e políticas públicas, recomendando que as redes envolvam serviços de estados e municípios, especializados e não especializados, com abrangência regional, assegurando seu acesso para mulheres que vivem em todos os municípios, conferindo um caráter mais amplo para o atendimento. Um balanço das ações do Pacto divulgado pela Secretaria (2010) mostrou que o conjunto de ações desencadeadas a partir de 2007 já vinha surtindo efeitos na criação de novos de serviços.³

As discussões a respeito das redes vêm acumulando lentos avanços, com maior expressão no campo da execução das políticas públicas – com categoria que já faz parte dos discursos compartilhados por quem está atuando diretamente nesta execução – do que no campo teórico e metodológico das ciências. Na literatura é possível encontrar algumas definições que, apesar de sucintas, contribuem para a visualização de como devem se organizar e funcionar a articulação entre os serviços. Uma dessas definições diz que “redes representam formas não-hierárquicas de reunir pessoas, grupos, instituições da sociedade” (Carreira e Pandjarian, 2003: 18). Existem diferentes níveis de articulação das redes (primário: familiares, amigos, comunidade; secundário: serviços e organizações institucionais ou da sociedade organizada que prestam atendimento e dão orientação; redes intermediárias, composta por pessoas que fazem a ponte entre os

à violência contra as mulheres. A coordenação do projeto foi feita pela Agende – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e a CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, e teve o apoio da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM. (2005-2007). Os resultados do projeto encontram-se publicados em Leocádio e Libardoni, 2006.

³ De acordo com o balanço realizado entre 2007 e 2010 a parceria entre Secretaria de Políticas para Mulheres, Ministério da Justiça e Ministério da Saúde resultou em 928 serviços que foram construídos, reformados, ampliados ou adequados. Além deste investimento foram também capacitados 573707 profissionais das diferentes áreas de atenção à mulher. Informações completas sobre as ações do Pacto Nacional estão disponíveis na página eletrônica da Secretaria de Políticas para Mulheres. <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010.pdf>. Acesso em 21/02/2011

outros dois níveis de articulação, por exemplo, os agentes de saúde)⁴. Ainda para sua definição, são descritos como fundamentos para o bom funcionamento da rede a cooperação entre os parceiros, a confiança, solidariedade, transparência e corresponsabilidade pelos procedimentos adotados. (Carreira e Pandjarian, 2003: 24). Outros aspectos completam esta definição, como por exemplo: as pessoas que participam na rede precisam estar engajadas com o tema (no caso a violência contra a mulher), porque são elas que farão o fluxo se movimentar; além disso, a rede reúne pessoas, mas o apoio institucional também é fundamental para seu bom funcionamento.

Em pesquisa a respeito das experiências de constituição de redes de atendimento para mulheres em situação de violência em três regiões metropolitanas, Schiraiber e D'Oliveira (2006) concluíram que seria mais adequado descrever as realidades observadas como “tramas”, entendidas como *“aglomerado justapostos de serviços voltados para o mesmo problema, que podem até possuir ações articuladas, mas sem a necessária consciência sobre suas conexões e sem um projeto comum construído a partir do diálogo.”*

Outro conceito que vem sendo incorporado nas discussões sobre redes de atendimento refere-se à idéia de intersectorialidade, muitas vezes entendida como o fluxo (de pessoas e documentos) entre setores que devem se complementar no esforço de superar as limitações existentes. Entre as limitações encontram-se a fragmentação das políticas e programas, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações (Magalhães, 2004). No entanto, esta superação a que o autor se refere não pode ser alcançada apenas com o alinhamento dos diferentes serviços, políticas e programas e o estabelecimento de acordos para seu funcionamento. A intersectorialidade pressupõe um planejamento comum, compartilhado pelos diferentes setores, políticas e programas envolvidos e que deverão, necessariamente, assumir parcelas de responsabilidade por sua execução. Neste sentido, Salej Gomes (2010) afirma que a intersectorialidade deve ser pensada desde a formulação da política, passando por sua execução e monitoramento. Neste processo, o foco do planejamento da política deve ser o cidadão tomado em sua integralidade, e o atendimento de suas necessidades deverá resultar tanto de uma síntese de saberes quanto de uma fusão de práticas (Menicucci, 2002 *apud* Magalhães, 2004).

O conceito de intersectorialidade também está presente no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e orienta as ações de fortalecimento das redes de serviços e a implementação da Lei Maria da Penha. Neste caso, refere-se também à articulação necessária entre os três poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, mas também à articulação entre setores na e entre esferas de governo, o que permitirá a implementação de políticas públicas em parceria entre os governos federal, estadual e municipal.

⁴ “Porque atender em redes: papel das redes sociais primárias, secundárias e intermediárias frente a violência contra a mulher”. Redes Humanizadas de Atendimento às Mulheres Agredidas Sexualmente (Rhamas). www.ipas.org.br

Um terceiro conceito importante nas discussões sobre uma política nacional de enfrentamento a violência contra a mulher trata da transversalidade de gênero nas políticas públicas (*'gender mainstreaming'*). O tema surge nas agendas públicas e nas pautas feministas a partir da IV Conferência da Mulher (Beijing, 2005), onde integra as estratégias para a concretização da igualdade entre homens e mulheres. Para as abordagens que a definem como ação prática e estratégica, a transversalidade de gênero reconhece que o exercício da cidadania por homens e mulheres se realiza de forma desigual e que estas desigualdades precisam ser combatidas por meio de ações transversais que percorram todas as esferas políticas e sociais. Reconhece também que as políticas públicas produzem efeitos diferentes na vida de homens e mulheres e estes efeitos devem ser tratados de forma a promover a inclusão das mulheres, historicamente submetidas à desigualdade nas relações de poder que caracterizam a estrutura das sociedades ocidentais. Na definição de Bandeira (2005)

“Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.” (Bandeira, 2005: 5)

Os três conceitos são introduzidos como pano de fundo sobre o qual se inscrevem as reflexões apresentadas neste relatório.

A pesquisa

O projeto de pesquisa *Identificando entraves na articulação dos Serviços de Atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais* foi elaborado com o propósito de aprofundar o conhecimento sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, nos serviços especializados de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Seu desenvolvimento consistiu na realização de estudos de caso realizados nas capitais onde estão sediadas as coordenações regionais do Observe, a saber: Belém (Pará), Brasília (Distrito Federal), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) e Salvador (Bahia).

O objetivo principal é contribuir para o conhecimento sobre os contextos locais de aplicação da Lei Maria da Penha a partir de metodologia qualitativa que permitirá conhecer os serviços que atendem as mulheres e os obstáculos que enfrentam para a aplicação da Lei Maria da Penha, incluindo as dificuldades de encaminhamentos entre os serviços, as DEAMS e Juizados. Além de identificar os obstáculos, a pesquisa também procurou conhecer as soluções propostas por

operadores do direito, profissionais e gestores públicos no desempenho de suas atividades cotidianas.

Entre os objetivos específicos, incluem-se:

- Identificar os serviços que formam as redes de atendimento especializado e não especializado no atendimento a mulheres em situação de violência e as parcerias existentes entre estes serviços, a DEAM e o Juizado;
- Identificar em cada localidade os entraves que existem para a articulação da rede de serviços de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar
- Conhecer os fluxos internos e externos de encaminhamento de pessoas e documentos nos e entre os serviços especializados, incluindo a DEAM e os Juizados.
- Contribuir com subsídios para o monitoramento da aplicação da Lei Maria da Penha nas 27 capitais brasileiras.

A metodologia da pesquisa

A pesquisa consistiu em um estudo qualitativo que se desenvolveu como estudos de caso, aqui compreendidos como técnica de pesquisa qualitativa que combina procedimentos, como a observação da realidade pesquisada, com registro de informações em cadernos de campo, entrevistas a partir de roteiros semi-estruturados, conversas informais durante o período de observação, análise de documentos e de dados estatísticos, quando disponíveis e relevantes. Outra característica do estudo de caso é permitir um retrato sobre a realidade observada sem a pretensão de propor análises que podem ser generalizadas para outros contextos, a não ser através de outros estudos comparativos.

O trabalho foi precedido por um mapeamento dos serviços existentes em cada localidade estudada, o que permitiu a um só tempo estabelecer um núcleo comum de serviços que deveriam ser incluídos no estudo e delinear o conjunto de serviços cuja inexistência deveria ter seus efeitos investigados pelo estudo de caso. Este mapeamento foi realizado a partir do estudo realizado pelo Observe (2009) que apontou para a existência de diferenças significativas entre as cinco localidades pesquisadas, tanto na oferta de serviços quanto na sua articulação para a aplicação da Lei Maria da Penha.

Como núcleo básico de atendimento às mulheres considerou-se a existência de Delegacia da Mulher, Juizado de Violência Doméstica e Familiar, Centro de Referência e Casa Abrigo. Posteriormente, em cada localidade, foram incluídos outros serviços de acordo com sua existência: Núcleos especializados da Defensoria Pública, Promotoria Especializada, Equipes Multidisciplinares dos Juizados e das DEAMS, serviços de saúde, organismos de políticas para mulheres. Uma vez que a pesquisa nas DEAMS e nos Juizados, já havia sido realizada (Observe, 2010) estas instâncias foram incluídas nos estudos de caso apenas na observação de seu

funcionamento e através das entrevistas com equipes multidisciplinares e alguns profissionais que trabalham no atendimento policial.

Instrumentos de pesquisa⁵

Para a pesquisa foram elaborados roteiros semi-estruturados de entrevistas formados por dois núcleos de investigação: o primeiro, que foi aplicado para todos os entrevistados, com informações a respeito da história do serviço, sua missão institucional e adequação à aplicação da Lei Maria da Penha, suas condições de funcionamento (verbas, recursos humanos e materiais), capacitação dos profissionais, identificação dos parceiros para encaminhamento das mulheres e percepções sobre rede, os serviços, e a Lei Maria da Penha, abordando pontos positivos, negativos e temas polêmicos relacionados à legislação. O segundo núcleo é formado por perguntas adequadas para cada tipo de atendimento, sobre os fluxos de atendimento interno e externo (encaminhamentos), a aplicação de medidas protetivas e de assistência, os obstáculos que são identificados para o cotidiano do atendimento e as soluções aplicadas. Foram também elaborados roteiros para a observação do atendimento nas DEAMS e Juizados de Violência Doméstica e Familiar.

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de março e agosto de 2010. No total foram entrevistadas 50 profissionais entre promotora(e)s de justiça, defensora(e)s públicas, assistentes sociais, psicóloga(o)s, gestoras públicas e policiais, com uma cobertura de 40 serviços e instituições nas cinco capitais.

A segunda parte deste relatório, apresentada a seguir, contém a apresentação dos serviços visitados em cada localidade, sua contribuição para a aplicação da Lei Maria da Penha e informações gerais sobre seu funcionamento

⁵ A equipe foi formada por pesquisadoras das cinco capitais que participam deste estudo. Foi desenvolvido também um material para treinamento da equipe, consistente na apresentação detalhada da Lei 11.340/2006, com ênfase na atuação de cada serviço e na definição de suas competências. Deu-se particular atenção para as redes de serviços especializados, apresentando uma discussão sobre sua constituição e relevância na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Este material, junto com a Norma Técnica das DEAMS e a Lei 11.340/2006 foi encaminhado para toda a equipe configurando-se como material de apoio para as atividades de pesquisa. O treinamento da equipe foi realizado em duas etapas. A primeira foi presencial e ocorreu em novembro de 2009 em Salvador. Nesta oportunidade ocorreu a apresentação e discussão da Lei Maria da Penha e sobre a Rede de Serviços, sobre o projeto e seus objetivos. A segunda etapa do treinamento ocorreu no início de março e foi realizada de forma virtual (chat) oportunidade em que foram discutidos os roteiros de entrevistas e observação, bem como o cronograma de trabalho e a dinâmica de atividades de campo. Estes encontros constituíram também uma estratégia de pesquisa, uma vez que o estudo comparativo demanda uniformidade nos procedimentos de pesquisa e na condução das entrevistas. Buscou-se, desta forma, garantir maior visibilidade para as diferenças regionais através do controle dos procedimentos de pesquisa.

Serviços de Atendimento a Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar em cinco capitais

Belém do Pará⁶

Os serviços de atendimento especializado para mulheres em situação de violência no estado apresentam uma cobertura⁷ territorial bastante limitada, a qual pode ser explicada, ao menos em parte, pelas características físicas do território estadual, como suas dimensões territoriais e a predominância de hidrovias, provocando o isolamento de alguns municípios em relação ao centro administrativo da capital. Outra característica deve-se ao histórico da expansão desses serviços, que é bastante recente. Até 2005 a política local de enfrentamento à violência contra as mulheres consistia de delegacias da mulher, casas abrigo e apenas um centro de referência (NEV/USP, 2007). A expansão dos serviços vem ocorrendo de maneira acentuada nos últimos anos e, principalmente, a partir da adesão ao Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra a Mulher.⁸

Como ocorre em outros estados brasileiros, a capital concentra o maior número de serviços especializados para atendimento de mulheres, distribuídos nas áreas de segurança, justiça, atendimento psicossocial e saúde. A Coordenadoria Estadual vem trabalhando numa política de interiorização dos serviços através de convênios com municípios para criação de Centros de Referência. Também neste movimento tem ampliado o número de Organismos de Políticas para Mulheres e Conselhos de Direitos da Mulher⁹. O estudo de caso concentrou-se nos serviços existentes em Belém. A seguir são apresentadas breves descrições a respeito de cada um deles.

- *Casa Abrigo Emanuele Rendeiro Diniz¹⁰.*

O serviço foi o primeiro desta natureza a ser criado na região Norte, em abril de 1997. Pertence à estrutura do Executivo municipal e foi criado como ‘Albergue

⁶ A pesquisa em Belém foi realizada com o apoio de pesquisadoras GEPEM - Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulheres e Relações de Gênero da Universidade Federal do Pará. Belém/PA. Agradeço a colaboração da professora Luzia Miranda Álvares na condução dos trabalhos

⁷ Neste texto emprego a expressão ‘cobertura’ para me referir à quantidade e distribuição serviços no território considerando apenas sua existência, podendo ter uma atuação isolada ou não. O objetivo é diferenciar a simples existência de um serviço da sua inserção em uma rede de atendimento especializado.

⁸ O documento de balanço das ações do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher ilustra esse crescimento. <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010.pdf>

⁹ SEPM (https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=PA)

¹⁰ Na capital encontra-se também a Casa Abrigo Unidade de Acolhimento Temporário mantido pela SEDES – Secretaria de Estado de Assistência e Desenvolvimento Social. A responsável pelo serviço não concordou em participar do projeto, mas outros entrevistados se referiram a problemas existentes em seu funcionamento. Estes problemas serão retomados mais adiante.

para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica'. Posteriormente, foi adequado à política de assistência social – o Sistema Único de Assistência Social/SUAS – passando a ser uma casa abrigo inserida na estrutura da Fundação Papa João XXIII, órgão da administração direta e responsável pelas políticas de assistência social no município. A casa abrigo está instalada num endereço sigiloso, em imóvel alugado com capacidade para receber até 20 mulheres acompanhadas por seus filhos e filhas com limite de 10 anos de idade. Os recursos para manutenção do serviço são provenientes do Executivo municipal e realizaram uma solicitação de recursos para a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), para reaparelhamento da casa, compra de móveis e de um carro¹¹. A entrevistada não aponta para limitações ao atendimento que sejam decorrentes da inadequação de recursos materiais, estrutura ou da quantidade de funcionários (são 35 funcionários ao todo). A única observação que faz é quanto à falta de capacitação para os funcionários, e a dificuldade para sua realização, porque esta teria que ser permanente tanto para adquirir maior conhecimento sobre a lei como para a oferta de um atendimento mais humanizado.

A entrevistada aponta duas mudanças recentes e significativas para o funcionamento da casa. A primeira deve-se às mudanças mais amplas que ocorreram com a prestação da assistência social no país

“Muita coisa também mudou com a política nacional de assistência social, o SUAS....antigamente a nomenclatura era ‘albergar’, aqui era um Albergue, não era uma casa abrigo, até hoje tem pessoas da própria política de assistência que chamam de ‘albergada’, a própria DEAM chama.....essas nomenclaturas são muito fortes e nós precisamos acompanhar essas mudanças...ela não é moradora [da casa abrigo], ela é uma usuária do Sistema Único de Assistência Social.”

A segunda mudança ocorreu após Lei Maria da Penha, quando o encaminhamento para a Casa Abrigo passou a ser feito exclusivamente pela DEAM – e, em casos excepcionais pela Promotoria Especializada. De acordo com a entrevistada também definiu o perfil do público atendido “as mulheres que vem para o abrigo são mulheres que realmente estão ameaçadas de morte, são aquelas que estão em gravíssimo risco...”. Apesar de perceber este impacto, a entrevistada não forneceu outros detalhes sobre os procedimentos adotados na DEAM para a triagem e encaminhamento das mulheres.

Não há um tempo limite para a permanência das mulheres na casa abrigo e este tem variado de acordo com o intervalo de tempo até que as medidas protetivas sejam deferidas e o agressor tenha sido intimado da decisão. As vezes este se constitui num obstáculo para o funcionamento do serviço, na medida em que se registra um aumento no intervalo de tempo para que as medidas sejam cumpridas e as mulheres têm sua estadia prolongada causando transtornos para o serviço e para as mulheres que já chegam ao serviço com as expectativas de sair logo daquele local.

¹¹ No momento da entrevista o recurso havia sido liberado pela SPM, mas ainda não estava disponível para utilização pelo serviço.

- *Centro de Referência Maria do Pará (CRMP)*

O Centro de Referência Maria do Pará foi criado em março de 2008 e está inserido na estrutura da Coordenadoria Estadual de Promoção de Direitos da Mulher. O centro está adequado às diretrizes da *Norma Técnica de Uniformização de Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência* (SPM, 2006)¹². Oferecem atendimento multidisciplinar através de uma equipe formada por psicólogas, assistentes sociais, terapeuta ocupacional, pedagoga e enfermeira, além da parceria com o Núcleo de Defensoria Pública. Atendem mulheres maiores de 18 anos em situação de violência doméstica e familiar e a cobertura territorial abrange toda a Região Metropolitana. Recebem mulheres por demanda espontânea e também aquelas que são encaminhadas por outros serviços – DEAM, Promotoria, Defensoria, Coordenadoria e pela Central 180 do governo federal. Acreditam que a demanda ainda é pequena face ao número de casos que são registrados na DEAM e acreditam que é preciso capacitar mais os profissionais que trabalham nos outros serviços para que façam o encaminhamento das mulheres para o serviço.

Como missão institucional o CRMP trabalha no acolhimento de mulheres, na identificação de suas necessidades e encaminhamentos para outros serviços e programas sociais existentes na Região Metropolitana de Belém. Fazem acompanhamento das mulheres na DEAM e no Juizado, mas o atendimento pela equipe do Centro se faz independente da mulher haver registrado a ocorrência policial, situações em que o trabalho dos profissionais tem como objetivo a orientação e o fortalecimento da mulher para fazer a denúncia

“ela tem que se sentir segura do que ela quer. Ela que vai decidir aquilo que ela quer, nós orientamos e ela que vai dar o direcionamento...nunca fazemos juízo de valor com relação a essa usuária.”

De acordo com a equipe, sua capacitação ainda é deficitária. Participaram de cursos organizados pela Coordenadoria de Direitos das Mulheres, realizam encontros semanais para o estudo de casos atendidos pela equipe, mas se ressentem da falta de capacitação continuada e também de um espaço de supervisão e reflexão para a equipe que se sente desgastada com o contato com as situações de violência.

- *Promotorias Especializadas de Violência Doméstica e Familiar*

A experiência do Pará com a criação de Promotorias Especializadas para atendimento de mulheres em situação de violência foi inédita no país e ocorreu antes da aprovação da Lei Maria da Penha. Em 2005, ainda sob vigência da Lei 9099/95, o Ministério Público Estadual aprovou a criação de duas promotorias

¹²<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/documentos/norma-tecnica-centros-de-referencia.pdf>

especializadas¹³ para atuar junto ao Juizado Especial Criminal de Violência Doméstica. O trabalho das promotorias, naquele período, centrou-se na aplicação de medidas alternativas de prestação de serviço, combatendo a aplicação de multas pecuniárias e pagamentos de cestas básicas – medidas que se reproduziram nos JECRIMs do restante do país.

Com a aprovação da Lei Maria da Penha, o Tribunal de Justiça do Pará criou os Juizados de Violência Doméstica e Familiar e as promotorias existentes foram convertidas em Promotorias de Violência Doméstica e Familiar, com atuação exclusiva junto aos dois Juizados que funcionam na capital. As Promotorias funcionam com uma estrutura mínima de recursos humanos: são duas promotoras de justiça titulares e duas promotoras substitutas, além de nove estagiários, uma psicóloga, auxiliares para serviços gerais e seguranças. Recentemente obtiveram um carro alugado, mas não tem um motorista a disposição. Uma das promotoras de justiça, por seu protagonismo na criação das promotorias, assume cumulativamente a função de coordenadora dos trabalhos das promotorias especializadas. Embora as Promotorias sejam órgãos de execução independente na estrutura do Ministério Público do Pará, não possui orçamento próprio o que, na opinião da entrevistada, limita a ação do órgão nas ações educativas e preventivas. A solução proposta para este problema é a criação de um Núcleo de Gênero no Ministério Público que permitira a transversalização de gênero na instituição, por exemplo, através do apoio e orientação para as promotorias não especializadas que funcionam no restante do estado.

As promotorias possuem atribuição judicial e extrajudicial. Atuam nos processos que tramitam nos dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da capital, desde as contravenções penais até os crimes mais graves como os homicídios¹⁴ e, extrajudicialmente, atuam também na fiscalização dos serviços que atendem as mulheres realizando visitas mensais à DEAM, casas abrigos e ao centro de referência. As irregularidades identificadas são reportadas aos respectivos órgãos competentes para que sejam sanadas. Outra atividade extrajudicial da promotoria é a participação na Câmara Técnica para implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e a realização de cursos de capacitação para promotores de justiça e servidores do Ministério Público.

Na percepção das três promotoras entrevistadas (duas titulares e uma substituta) os entraves para o bom funcionamento do serviço são: pequeno número de promotoras de justiça, de técnicos para acompanhamento dos processos e profissionais para constituição da Equipe Multidisciplinar. Figuram entre as proposta a composição de equipe multidisciplinar para acompanhamento das medidas protetivas, incluindo visitas domiciliares às mulheres e

¹³ O projeto de criação das promotorias foi iniciativa das promotoras de justiça que atuavam no JECRIM e sentiam a necessidade de uma atuação especializada e exclusiva com os casos de violência doméstica.

¹⁴ Esta atribuição do Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Belém será analisada mais adiante.

“um projeto de fazer um grupo de ‘terapia de casais’, um ‘grupo de homens que amam demais’..vítimas de violência que ainda querem estar junto [com o agressor]tem que ser tratado, não só o trabalho da justiça, trabalho de terapia, de cuidado da alma e da mente e uma série de coisas..”

- *Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública - NAEM*

Em seu momento inicial, em 2007, o NAEM contava com apenas uma defensora pública e uma sala emprestada no Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos, posteriormente, uma vez constatado o volume de trabalho, foi designada mais uma defensora e o NAEM passou a contar com uma defensora para as mulheres e uma para os homens envolvidos em processos da Lei Maria da Penha. Apenas em dezembro de 2008 o NAEM conquistou a estrutura atual: ganharam um espaço maior e a equipe foi ampliada para três defensoras, sendo que uma acumula também as funções de coordenadora do Núcleo. O trabalho tem também a colaboração de seis estagiários de direito. Embora o número de defensores não seja grande, a coordenadora informa que elas interferem diretamente na escolha do profissional que irá trabalhar ali

“Não é assim ‘um defensor deu problema em tal lugar, manda para o NAEM que elas estão precisando de defensor’. Na verdade a gente está precisando de material humano sensibilizado com a causa, com perfil para trabalhar com a mulher.”

A equipe de funcionários do Núcleo é também composto por um auxiliar administrativo e um motorista que fica a disposição do grupo. Contam também com equipe multidisciplinar - formada por uma psicóloga, duas assistentes sociais e uma pedagoga. Entre as atividades que realizam estão o atendimento para as mulheres que chegam muito alteradas e necessitam de ajuda para relatar a violência “ela [a psicóloga] oferece uma aguinha, às vezes faz um carinho na mão, faz com que a mulher se sinta segura e aí então vai passando e aos poucos ela vai conseguindo falar”; o encaminhamento das mulheres para atendimento em outros serviços, inserção em programas sociais e cursos de capacitação e as ‘rodas de conversa’, grupos que são realizados a cada seis meses e reúnem mulheres para falar de suas experiências. Parte da verba para a constituição do Núcleo foi obtida em convênio com Ministério da Justiça, através do PRONASCI.

A coordenadora observa que o impacto da Lei Maria da Penha para a Defensoria Pública deveu-se ao fato de que a Defensoria sempre lidou com a violência doméstica, mas não queria saber a origem do problema limitando-se a dar encaminhamento às ações demandadas pelas mulheres, como a separação conjugal, a guarda dos filhos, ações de alimentos “mas não diziam ‘por que estava acontecendo aquilo?’, prá que a mulher pudesse dizer ‘porque eu fui espancada, por eu fui agredida anos e anos’”.

As atribuições do NAEM são judiciais – participam de todas as audiências cíveis e criminais representando aquelas mulheres que não possuem defensores constituídos. Também atuam na solicitação das medidas protetivas recepcionando grande demanda que é encaminhada pela DEAM

“a DEAM descobriu que a defensoria pública tem competência pra pedir essas medidas protetivas, fazem o boletim de ocorrência e no final elas dizem, ‘procurem a Defensoria’... aí elas chegam aqui eu leio pra elas as medidas, pergunto quais vão se adequar às necessidades delas, elas pedem e a gente faz...”

Possuem também atribuições extrajudiciais como a participação na Câmara Técnica de Implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher, a colaboração na fiscalização dos serviços e representação da Defensoria Pública em eventos que tratam da Lei Maria da Penha.

- *Equipe Multidisciplinar - Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*

Uma das inovações introduzidas pela Lei Maria da Penha é a recomendação para que sejam criadas as equipes multidisciplinares que deverão atuar nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar assessorando os juízes através de pareceres técnicos, bem como na articulação entre Juizados e os demais serviços especializados ou não especializados existentes em cada localidade.

No Pará, a equipe foi criada concomitantemente aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar que atuam na capital. Formada por profissionais concursadas do quadro do Tribunal de Justiça, a equipe tem assistentes sociais (4), psicólogas (3) e pedagoga (1), além de estagiários. A equipe atende aos dois Juizados existentes e as profissionais lamentam a falta de um quadro de funcionários administrativos que poderiam auxiliar nas tarefas como digitação de relatórios e atividades burocráticas. O projeto também previa a participação de um médico e um técnico de direito, mas estes profissionais nunca vieram integrar a equipe.

As atividades realizadas pela equipe coincidem com as previsões da Lei Maria da Penha e consistem em: organizar os encaminhamentos para as vítimas, procurando dar atendimento amplo às suas necessidades e demandas e elaborar os estudos técnicos (psicossociais) que são utilizados pelos juízes para fundamentar suas decisões. Raramente participam de audiências. Também é raro haver atendimento para o agressor, mas quando o fazem é para dar orientação sobre direitos e serviços e enfatizam que nunca fazem mediações entre o casal.

Cada um dos juízes entende de uma forma a participação da equipe na dinâmica dos Juizados. A juíza titular do 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar encaminha todos os casos que dão entrada em cartório para que as mulheres sejam ouvidas pela equipe. Segundo as entrevistadas, ela defende que “toda mulher tem direito de ser ouvida em outro ambiente que não seja a audiência.”. O juiz titular do 2º Juizado, por sua vez, demanda a intervenção da equipe apenas naqueles casos em que há envolvimento de crianças, quando entende que é necessário realizar o estudo psicossocial.

Quando solicitadas a identificar os parceiros para os encaminhamentos, a equipe enumerou alguns poucos serviços – Promotoria, o NAEM e o Centro Maria do Pará – justificando que não se preocupam em ter mapeados todos os serviços,

uma vez que os encaminhamentos são realizados de maneira muito satisfatória pelo Centro de Referência Maria do Pará. Mesmo assim, afirmam que a participação nos cursos de capacitação foi fundamental para que pudessem identificar quem é quem nos serviços e assim firmar as parcerias que consideram necessárias.

- *Serviço Social - Delegacia Especializada no Atendimento a Mulheres*¹⁵

Equipes de atendimento psicossocial sempre existiram na DEAM de Belém, desde que esta foi criada, em 1986. Até 2009, o serviço que era resultado de uma parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES), que cedia as psicólogas e assistentes sociais e a equipe era responsável pelo atendimento de todas as mulheres que iam à DEAM, realizando uma ‘triagem’ das demandas e encaminhando conforme a necessidade identificada: para o registro policial ou para outros serviços, como a Defensoria Pública, etc. Ainda em 2009 o serviço foi desativado e apenas no início de 2010 o atendimento foi retomado com um novo formato: são quatro assistentes sociais – duas são cedidas pela SEDES e outras duas são concursadas da Polícia Civil. Não há mais psicólogas na equipe e além das quatro profissionais, ainda contam com algumas estagiárias do Serviço Social¹⁶. Com a redução do número de profissionais, a equipe não faz mais ‘a triagem’ e passou a atender aquelas mulheres que chegam à delegacia em busca de atendimento diferente do registro policial.¹⁷

Nenhuma das assistentes sociais tem experiência anterior com atendimento de mulheres em situação de violência. Também não passaram por qualquer curso de capacitação. Uma das entrevistadas explica que ao assumir o cargo na polícia recebeu “... uma portaria dizendo onde eu estava lotada e só, mais nenhuma orientação, nenhum procedimento, nada.” Para outra entrevistada a não realização de cursos de capacitação não constituem um grande problema, pois

“o técnico da área do Serviço Social já tem uma sensibilidade e a profissão já é voltada para lidar com as questões sociais, então não que não seja necessário, mas já é parte do nosso trabalho atuar nessa área...”.

¹⁵ As condições de funcionamento da DEAM não serão detalhadas neste relatório, o qual se deterá nos problemas apontados pelos entrevistados. Informações sobre infra-estrutura e recursos humanos da DEAM podem ser encontradas no relatório Observe, 2010.

¹⁶ São três estagiárias no turno da tarde: duas realizam estágios extracurriculares e são estudantes da Universidade da Amazônia – UNAMA e da Universidade Federal do Pará. A outra estagiária também da UFPA realiza estágio curricular, não remunerado, três dias por semana.

¹⁷ A dinâmica desta ‘triagem’ foi relatada no caderno de campo das pesquisadoras, como segue: “Algumas mulheres vão à delegacia para pedir encaminhamento para outros órgãos como a Defensoria, Ministério Público, Juizado e etc... Muitas vão acompanhadas por algum membro da família ou amigo/a. Porém nem todas vão à delegacia para fazer o boletim de ocorrência e na triagem elas são indagadas se querem ou não fazer o boletim de ocorrência, se a resposta for negativa esta mulher é encaminhada ao setor social da delegacia para participar de uma convocação com o sujeito da agressão.”

Ainda que tenham sensibilidade para tratar com as questões sociais, o desconhecimento sobre as implicações da violência doméstica na vida das mulheres deixa efeitos claros no atendimento que oferecem. Ao descrever o trabalho que realizam, uma das entrevistadas diz que explicam as medidas protetivas, fazem encaminhamentos para o Centro Maria do Pará, em alguns casos realizam visitas domiciliares e elaboram pareceres técnicos para as delegadas – sobretudo em denúncias de maus tratos contra crianças, mas a grande ênfase é colocada na atividade de conciliação e aconselhamento para o agressor e o casal consistindo em ‘encaminhamentos, convocações, orientações, reflexões, audiências de conciliação, né, que a gente faz na verdade tentativa de conciliação de conflito...’ Em mais de um momento as entrevistadas se referem a esta atividade e, para algumas delas a relevância desse atendimento é também reconhecida pelo movimento de mulheres que teria pressionado para que a equipe fosse reconstituída.¹⁸

“...porque sentiram [o movimento de mulheres] muita falta, falta das convocações dos homens...os homens precisam, eles precisam da minha área de ação e também a Lei Maria da Penha é clara nesse sentido, eles precisam de atendimento também....a gente procura fazer as orientações, uma reflexão. Então, deveria ter um centro específico para atendimento do homem...não sei se o Centro Maria do Pará tem uma divisão para o homem ...”

Condições para aplicação da Lei Maria da Penha em Belém

As condições para aplicação da Lei Maria da Penha em Belém podem ser descritas por contrastes. De um lado está a DEAM, primeira política pública para enfrentar a violência contra a mulher no estado, criada em 1986, e que vem enfrentando sérios problemas em seu funcionamento, alguns dos quais já haviam sido identificados na pesquisa anterior (Observe, 2010) e puderam ser mais bem observados e compreendidos nesta pesquisa, obtendo-se um cenário mais completo a partir das contribuições feitas por diferentes funcionários da DEAM e dos serviços da rede.

Parte dos problemas identificados na DEAM refere-se às péssimas condições de suas instalações. A Delegacia está instalada num prédio cedido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, o qual não foi reformado ou adaptado para receber o serviço apresentando visíveis desgastes na edificação (infiltrações, falta de pintura, etc.). Os espaços destinados ao atendimento para as mulheres não são adequados e representam um desrespeito à sua dignidade, violando todas as recomendações nacionais e internacionais quanto ao atendimento para mulheres em situação de violência, que deve ser pautado na privacidade e no respeito à sua situação de vulnerabilidade. As condições são precárias também para o(a) funcionário(a)s que não encontram estruturas físicas e materiais adequadas para o

¹⁸ No caderno de campo a pesquisadora relata que para uma das entrevistadas, este trabalho pode ser considerado único, pioneiro, já que desconhece que atendimento semelhante seja realizado em outras DEAMS do país. Entendem que ao dar atendimento ao agressor estão cumprindo com as determinações da Lei Maria da Penha que recomenda as medidas de responsabilização que deverão ser aplicadas ao agressor.

desempenho de suas atividades. Durante a observação do atendimento, quando as pesquisadoras puderam interagir com o(a)s funcionário(a)s, foram freqüentes os relatos de adoecimento por estresse, desânimo e queixas de que trabalham em ‘desvio de função’, uma vez que a falta de pessoal faz com que tenham que assumir diferentes funções no trabalho. Entre os problemas desta DEAM, destaca-se a gravidade do mesmo espaço concentrar a DEAM, uma carceragem¹⁹ e as dependências da casa abrigo estadual²⁰. A pesquisa anterior (Observe, 2010) havia apurado que uma nova sede estava em construção, mas durante o estudo de caso obteve-se a informação de que as referidas obras estavam paradas.

Existem também problemas com o atendimento na DEAM e profissionais de diferentes serviços alertaram para despreparo dos policiais, incluindo delegadas de polícia que não apresentam o ‘perfil’ para trabalhar na delegacia e que desestimulam as vítimas a registrarem ocorrências contra seus agressores²¹. É importante ressaltar que estas críticas são direcionadas a algumas delegadas plantonistas, com recorrente ressalva para a atuação da delegada titular da DEAM, descrita por todos como mulher empenhada em mudar o atendimento e melhorar o quadro geral de funcionamento desta instituição policial. Considerando que a qualidade do atendimento deve-se muito mais ao ‘perfil’ do policial do que a uma política institucional (Pasinato, 2010^a) reafirma-se que esta avaliação não pode ser generalizada para todos os policiais. Uma escrivã entrevistada chama a atenção para a crescente busca de especialização dos policiais através de cursos de graduação e de pós-graduação. Informa, também, que muitos policiais se identificam com o trabalho na DEAM e, a despeito das condições de trabalho, têm compromisso de atendimento com as mulheres. Ainda que existam policiais comprometidos, o quadro geral de atendimentos oferecidos pela DEAM foi apresentado de forma muito negativa pelas entrevistadas nos diversos serviços. Soma-se a este quadro de deficiência no atendimento, a existência do serviço social que tem como prática e conciliação entre os casais e o atendimento aos agressores,

¹⁹ No caderno de campo as pesquisadoras relatam que a carceragem estava com ocupação entre 17 e 19 presos, sendo que alguns haviam sido presos em flagrante pela DEAM, mas havia também presos encaminhados pela delegacia de proteção ao meio ambiente e da criança e adolescente. Um exemplo de ‘desvio de função’ relatado pelos policiais, são os cuidados com os presos – alimentação, transporte para as audiências, recepção de visitantes e vigilância – que são realizados pelos policiais da DEAM (investigadore/as e escrivãs), uma vez que não existe agente carcerário no local.

²⁰ Não foi possível realizar entrevista com a coordenadora da Casa Abrigo do Estado. As pesquisadoras solicitaram autorização para a SEDES, mas esta não foi obtida antes da conclusão das atividades de campo, razão pela qual também não puderam visitar o local. A casa abrigo tem endereço sigiloso, mas todos os profissionais da rede de serviços sabem que ela está instalada junto à DEAM. A Promotoria Especializada e o NAEM já fizeram visitas de fiscalização ao local e apuraram as péssimas condições das instalações, inclusive pela insalubridade e risco de vida para as mulheres e crianças.

²¹ Segundo havia sido apurado anteriormente, a delegada em questão estava alocada na DEAM enquanto esperava por sua aposentadoria e não tinha nenhuma identificação com o trabalho que realizava ali. Cenas de desrespeito com as mulheres protagonizadas por esta delegada foram relatadas inclusive pela delegada titular, que se sentia de mãos atadas pela impossibilidade de remoção da funcionária para outro local. Aparentemente, no intervalo entre as duas pesquisas a delegada havia se aposentado e algumas das pessoas entrevistadas afirmam que as reclamações em relação ao atendimento na DEAM haviam diminuído.

o que faz com que a DEAM de Belém tenha que ser revista como política especializada de enfrentamento a violência contra a mulher, com o risco de que o atendimento esteja criando maior obstáculo para que as mulheres tenham acesso a seus direitos.

Estes e outros problemas que foram identificados na DEAM têm sido alvo de atenção da Promotoria Especializada, do NAEM e da Coordenadoria Estadual de Direitos da Mulher que vinham pressionando os órgãos competentes para que a construção do novo prédio da DEAM fosse concluída e os excessos percebidos nos atendimentos fossem saneados. De acordo com algumas entrevistadas, em decorrência dessa pressão já era possível perceber algumas mudanças, especialmente pela diminuição das reclamações apresentadas pelas próprias mulheres.

No outro extremo das condições para a aplicação da Lei Maria da Penha encontram-se os Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Criados por uma lei estadual que modificou a Organização Judiciária do Tribunal de Justiça do Pará, os dois Juizados julgam exclusivamente processos de violência doméstica e familiar contra a mulher e possuem ampla competência para o julgamento de causas cíveis e também de contravenções penais e causas criminais desde os crimes mais leves até os homicídios, uma vez que também atuam com competência de tribunal de júri. Até onde se conhece esta é uma experiência única no país²².

Para coordenar as atividades dos juizados e promover sua integração com os demais órgãos do Sistema Judicial, o Tribunal de Justiça Estadual criou o *Grupo de Combate à Violência Contra a Mulher*, que reúne representantes do próprio Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria e da Ordem dos Advogados do Brasil. Além da fiscalização dos juizados e dos serviços especializados, o grupo também coordena campanhas educativas através da produção e distribuição de materiais didáticos e de divulgação da Lei Maria da Penha.

Os Juizados contam com a Equipe Multidisciplinar que parece compreender a relevância de seu papel na elaboração dos pareceres técnicos e no encaminhamento para serviços com melhor aptidão e mais condições para dar seguimento ao atendimento que deverá ser prestado às mulheres. Complementam o quadro de prestação da justiça o Ministério Público e a Defensoria Pública, que também criaram instâncias especializadas para atuar exclusivamente nos casos de violência doméstica e familiar. Apesar de todo este quadro positivo, ainda faltam funcionários e há um acúmulo de processos nos dois juizados, gerando atrasos para o cumprimento das medidas protetivas.

²² As Varas de Violência Doméstica e Familiar de Cuiabá também tinham competência para atuar nos processos de homicídios, mas se limitava à instrução criminal e a decisão de levar ou não o caso ao julgamento pelo júri popular. Uma vez pronunciado o réu, a competência passa para a Vara de Júri onde o processo segue até seu desfecho. Esta divisão deve-se ao fato de não ter havido alteração da organização judiciária para criação de novas varas do júri na capital, como ocorreu no Pará. (Pasinato, 2010b)

Observa-se que, apesar de restrita, se bem articulada, a oferta de serviços especializados em Belém poderá dar um bom atendimento às necessidades das mulheres nas áreas da segurança, justiça e atendimento psicossocial. Para as entrevistadas existem duas lacunas que precisam ser preenchidas para melhorar os encaminhamentos que realizam: nos serviços de saúde, especialmente porque identificam muitas mulheres como portadoras de distúrbios psíquicos; e serviços para encaminhamento dos agressores (esta ‘micro-rede’ de atendimento é formada pelos Alcoólicos Anônimos e CAPS-AD).

Uma característica dos serviços incluídos nesta pesquisa é a existência de profissionais de psicologia e assistência social em todos eles. Nem todas as equipes são completas para um atendimento multidisciplinar – na DEAM trabalham apenas assistentes sociais, na promotoria encontra-se apenas uma psicóloga, mas em todos os serviços as equipes fazem acolhimento, orientação e encaminhamento para outros serviços. No Núcleo da Defensoria Pública ocorrem grupos de reflexão para mulheres. A Promotoria planeja organizar grupos de reflexão para homens e terapia para casais e gostaria também de acompanhar o cumprimento das medidas protetivas com visitas domiciliares. Na DEAM convocam o agressor, praticam atividades de conciliação e acordos. No Centro Maria do Pará – órgão que, por definição, deveria centralizar o atendimento psicossocial e coordenar os encaminhamentos para os demais setores, serviços e programas sociais, a equipe queixa-se que a demanda que chega ao serviço é ainda pequena e percebem que um dos obstáculos pode ser a falta de capacitação dos demais profissionais que conhecem o serviço, mas não compreendem o papel de organizador do fluxo que o Centro de Referência pode/deve assumir.

Embora tenha uma boa cobertura, os serviços que funcionam em Belém não apresentam a configuração de uma rede articulada e seu funcionamento, exceto pelos encaminhamentos que realizam, se faz isoladamente. Mas há uma mudança em curso. A Coordenadoria Estadual de Proteção dos Direitos da Mulher vem empenhando esforços para dar andamento a um projeto que integrará os serviços numa rede articulada de atenção. O primeiro passo foi dado em 2008 com a constituição de um Grupo de Trabalho composto por profissionais de todos os serviços especializados da capital, além de representantes dos movimentos de mulheres. Por sua atuação na formulação de políticas públicas de gênero e na implementação e monitoramento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres²³, a Coordenadoria também vem promovendo um movimento de aproximação entre as discussões sobre a rede e os trabalhos da Câmara Técnica. A iniciativa poderá render bons frutos: a Câmara Técnica reúne representantes de secretarias de estado, representantes de municípios, conselhos de direitos da mulher, ONGs e organismos de políticas para mulheres, e devem ser criadas para o monitoramento e avaliação das ações do Pacto Nacional em cada

²³ O Pará foi um dos primeiros estados a aderir ao Pacto, em dezembro de 2007. No ano anterior, em 2006, havia sido criada a Coordenadoria Estadual de Promoção dos Direitos da Mulher, organismo que assumiu a condução da implementação do Pacto Nacional naquele estado. Belém é um dos municípios-pólo para a implementação do Pacto. De acordo com dados da SPM, entre 2007 e 2010 o estado recebeu R\$ 5.221.441,25. www.sepm.gov.br/balanco_do_pacto. Acesso em 26/02/2011

estado e município. O estreitamento da participação destes representantes governamentais nas discussões sobre a articulação da rede, tanto contribui para a transversalidade de gênero nas políticas públicas quanto contribui para a intersectorialidade das ações de enfrentamento da violência contra a mulher, uma vez que a discussão deixa de ser feita apenas pelos profissionais que estão na ‘ponta do atendimento’ para envolver gestores e formuladores de políticas públicas com capacidade para definir alterações substanciais no modo de funcionamento das políticas, serviços e programas sociais – condição que tem sido apontada como essencial para êxito da articulação das redes e oferta de serviços integrados para as mulheres.

Entre os cinco capitais incluídas neste estudo, a experiência de Belém de envolvimento da Câmara Técnica no desenvolvimento do projeto da rede mostrou-se inédita. Por ser ainda muito recente, não foi possível avaliar o sucesso desta iniciativa. De qualquer forma, trata-se de uma solução cujos resultados deverão ser monitorados para que se conheçam seus desdobramentos, podendo vir a se constituir numa prática promissora para a implementação integral da Lei Maria da Penha.

Distrito Federal

O Distrito Federal é dividido em 30 Regiões Administrativas (RAs), e tem em Brasília a sede do Governo do Distrito Federal. Nesta localidade, a cobertura de serviços especializados para o enfrentamento da violência contra a mulher e sua organização apresenta algumas características que a diferencia do restante das capitais pesquisadas. Em todo o Distrito Federal existe apenas uma Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher. O restante do atendimento especializado faz-se nos Postos de Atendimento a Mulher que estão instalados nas delegacias de polícia. Quanto aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, são quatro no Distrito Federal, três dos quais estão instalados no Plano Piloto. Nas demais Regiões Administrativas o Tribunal de Justiça (TJDFT) utilizou as estruturas de Juizados Especiais Criminais (JECRIM) que aplicam cumulativamente a Lei Maria da Penha passando a chamar *Varas de Juizado Especial Criminal e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. De acordo com uma entrevistada não é a apenas a mesma estrutura que é mantida, mas “as equipes [também] são as mesmas o que favorece que prevaleça a mentalidade de que os processos devem ser arquivados se não há desejo da vítima representar criminalmente contra o agressor”.

Outra característica relevante é a oferta de atendimento para vítimas e autores em casos de violência contra a mulher concentrada no interior do Sistema de Justiça, tanto no Judiciário quanto no Ministério Público. Por fim, observa-se nesta localidade a convivência de serviços que são anteriores à Lei Maria da Penha, e foram adaptados para sua aplicação – com outros que foram criados após a aprovação da Lei e que se empenham para que as mudanças no atendimento sejam mais profundas, como por exemplo, a Coordenadoria de Assuntos da Mulher da Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Governo do

Distrito Federal. As entrevistas realizadas pelo projeto concentraram-se nesses serviços, conforme apresentado a seguir.

- SERAV – Serviço de Atendimento a Famílias em Situação de Violência

A presença de equipes de atendimento psicossocial nos tribunais de justiça brasileiros é anterior à Lei Maria da Penha. Sua função é intervir em processos das Varas de Família e nas Varas de Crianças e Adolescentes, principalmente na elaboração de pareceres técnicos que são utilizados pelos juízes em suas decisões. A partir de 1995, com o advento da Lei 9099/95, alguns tribunais usaram o apoio dessas equipes para a aplicação de penas alternativas, principalmente nos processos relacionados a uso de entorpecentes – quando psicólogos e assistentes sociais passaram a atuar nos encaminhamentos e acompanhamento das medidas. Em 2006, a Lei Maria da Penha, introduziu uma nova possibilidade de atuação para profissionais de psicologia e serviço social, desta vez atuando junto aos juízes de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, para acompanhamento dos desdobramentos das medidas protetivas e de assistência e na elaboração dos pareceres técnicos para a fundamentação de decisões pelos magistrados.

No Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), a existência dessas equipes está integrada em seu organograma através da Secretaria Psicossocial Judiciária, que por sua vez, tem em sua estrutura duas subsecretarias e quatro serviços²⁴. Segundo o coordenador da *Subsecretaria de Atendimento às Famílias Judicialmente Assistidas*, à qual se encontra subordinado o setor que atua nos casos de violência doméstica (SERAV), a grande mudança introduzida pela Lei Maria da Penha foi a aproximação entre os juízes e as equipes que passam a acompanhar das audiências. Para o entrevistado, esse era também um desejo das equipes, uma vez que possibilita a construção de um atendimento realmente interdisciplinar e também mais ágil na proposição de encaminhamentos.

O SERAV atende mulheres e homens (e também seus filhos) envolvidos em processos que tramitam na justiça. Atua apenas nos casos de violência doméstica, mas não exclusivamente com os Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Sua equipe é formada por 24 profissionais de psicologia e de serviço social, todos concursados do Tribunal de Justiça. Experiência anterior com a temática da violência doméstica foi um dos critérios de seleção destes profissionais para integrarem-se ao setor. O trabalho que realizam foi adequado às previsões do artigo

²⁴ Segundo informação disponível no site do TJDFT, o organograma atual do Tribunal foi definido pela Resolução 005 de 05/05/2009, segundo a qual Secretaria Psicossocial Judiciária (SEPSI) é formada por duas Subsecretarias: a *Subsecretaria de Atendimento a Famílias Judicialmente Assistidas* (SUAF) que se divide em dois serviços: *Serviço de Atendimento a Famílias com Ação Cível* (SERAF) e *Serviço de Atendimento a Famílias em Situação de Violência* (SERAV) e a *Subsecretaria de Atendimento a Jurisdicionados Usuários de Substâncias Químicas*, que, por sua vez, também se divide em dois serviços: *Serviço de Atendimento a Usuários de Substâncias Químicas* (SERUC) e *Serviço de Pesquisas e Projetos* (SERPEQ). http://www.tjdft.jus.br/trib/inst/comp/inst_org.asp. Acesso em 28 de fevereiro de 2011

29 da Lei Maria da Penha: elaboram pareceres técnicos, participam de audiências sempre que solicitado pelos juízes, encaminham as mulheres e seus agressores para receberem atendimento em outros serviços. Fazem atendimentos individualizados com as crianças, mas com os adultos o setor organiza grupos de reflexão com homens e mulheres. O diferencial dessa proposta é que

“...os grupos misturam homens e mulheres, com o cuidado de não colocar o mesmo casal no mesmo grupo. Misturar homens e mulheres facilita o diálogo relacional. Permite que as mulheres saiam do lugar de vítima e que também os homens não tentem se colocar nesse lugar em busca de justificativas para o seu comportamento...”

Ainda de acordo com o coordenador da Subsecretaria, os grupos consistem em cinco encontros, realizados uma vez por semana, e tem como finalidade identificar a situação de risco e vulnerabilidade em que aquelas pessoas estão inseridas. A partir dos grupos são elaborados pareceres técnicos que são entregues aos juízes que, por sua vez, podem usá-los para orientar suas decisões. A metodologia dos grupos adota uma abordagem relacional na configuração dos papéis de gênero feminino e masculino. Reflexões sobre o lugar de homem e mulher na relação, sobre o ato violento e as possibilidades de saída dessa situação violenta, são objetivos buscados. Para o coordenador, esse processo de discussão é também terapêutico, embora este não seja o objetivo principal do trabalho. Ainda sob esta mesma abordagem, o coordenador observa que a evasão das mulheres é maior do que aquela que se verifica entre os homens

“a impressão que tenho é de que as mulheres acham que a violência é uma coisa única e exclusivamente masculina e se esse homem se tratar, ela vai estar com suas questões resolvidas.”

- Núcleo de Atendimento a Mulher- Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios²⁵

O Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública do Distrito Federal e Territórios foi criado em 2009 para atuar junto ao 1º e 2º Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, conforme recomendação da Lei Maria da Penha. Por ser órgão da Defensoria Pública, a regra da hipossuficiência da população assistida prevalece e, embora o Núcleo tenha sido criado para trabalhar com ações da Lei Maria da Penha, as defensoras atendem a todas as mulheres que necessitam ingressar com ações cíveis e de família, independente de haver histórico de violência, encaminhando as ações para as Varas de Família.

A verba para constituição Núcleo veio através do PRONASCI, mediante convênio com o Ministério da Justiça. Além de móveis e equipamentos, o convênio permitiu a contratação de estagiárias. O Núcleo funciona no Fórum Criminal onde estão instalados o 1º e o 2º Juizado, mas as instalações são compartilhadas com

²⁵ A Defensoria do Distrito Federal é um órgão subordinado à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Governo do Distrito Federal, ou seja, não é um órgão autônomo como previsto pela Constituição Federal.

outros núcleos da Defensoria. Apesar da preocupação com a privacidade e a segurança das mulheres atendidas no local, a coordenadora observa que o mesmo espaço é utilizado pela defensora que atende os homens, o que demanda maior cuidado para o atendimento. Os recursos humanos são poucos: além da coordenadora, há uma segunda defensora pública e uma advogada que colabora no atendimento às mulheres, duas estagiárias de Direito e uma psicóloga. Como se tem verificado em outros serviços, o objetivo da coordenadora do Núcleo é a constituição de uma equipe multidisciplinar.

“...A minha idéia inicial e que eu ainda não consigo concretizar completamente, era a gente ter um atendimento multidisciplinar. Atendimento jurídico, que é o nosso dever institucional, o atendimento psicológico e o atendimento assistencial. Eu ainda não consegui ter uma assistente social no Núcleo e eu acho que no caso dessas mulheres, principalmente no caso das mulheres hipossuficientes, um atendimento de assistente social é fundamental.”

Enquanto não constitui esse atendimento multidisciplinar, a coordenadora do Núcleo diz que uma das estagiárias tem um “forte apelo social” e procura ajudar as mulheres no atendimento de suas necessidades mais imediatas. O Núcleo mantém um cadastro de programas sociais e faz os encaminhamentos necessários para os CRAS e também para programas como Alcoólicos Anônimos.

Embora a constituição do Núcleo de Atendimento a Mulher seja um avanço na assistência judiciária gratuita e na aplicação da Lei Maria da Penha, seus serviços são ainda seletivos, uma vez que o Núcleo atua apenas nos processos que tramitam no 1º e 2º Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher. Para suprir a lacuna deste atendimento no 3º Juizado de Violência Doméstica e Familiar, que também está localizado no Plano Piloto, mas está instalado em outro Fórum, a juíza titular do Juizado realizou convênio com uma universidade particular – UNICEUB – que instalou no espaço um Núcleo de Prática Jurídica para seus alunos. A partir dos anos 2000, por uma exigência do Ministério da Educação e Cultura (MEC), as faculdades de Direito públicas e privadas de todo o país passaram a ser obrigadas a criar Núcleos de Prática Jurídica para seus alunos. Os Núcleos oferecem estágios curriculares de dois anos, divididos em módulos de seis meses que os alunos podem distribuir em diversas áreas do Direito – criminal, cível, de família, do trabalho, etc. Todo trabalho tem supervisão de professores e o objetivo é ensinar aos alunos a elaboração de peças processuais, além da prestação do serviço de caráter social que os coloca em contato com o cotidiano do trabalho nos fóruns e com as demandas da população.

No caso do atendimento realizado no 3º Juizado de Violência Doméstica e Familiar, o Núcleo é constituído por dois professores-coordenadores e 17 alunos que se revezam no local para cumprir a carga horária do estágio²⁶. A estrutura e o atendimento são precários pela falta de espaço - provisoriamente, foram instalados no gabinete da juíza - e de equipamentos (não há computadores para todos) e, além disso, o(a)s aluno(a)s dividem-se também para atender à Vara de Auditoria Militar que funciona no mesmo prédio. De acordo com o professor-coordenador

²⁶ Esse número é variável conforme a demanda de alunos inscritos

entrevistado, há um maior número de mulheres estagiando no Núcleo, mas em sua opinião o que influencia a escolha do local para a realização do estágio não é a temática da violência doméstica, mas a localização do Fórum no Plano Piloto²⁷.

Formalmente, a instalação deste Núcleo veio assegurar o acesso à defesa gratuita para as mulheres que são atendidas no 3º Juizado de Violência Doméstica e Familiar²⁸, que recebem orientações sobre seus processos, mas não recebem acompanhamento nos processos criminais, de forma que esse atendimento não supre integralmente os serviços prestados pela Defensoria Pública na representação das mulheres. A limitação deste atendimento e o ônus que recai sobre as mulheres não podem ser ignorados: os professores que coordenam os trabalhos não são especialistas em gênero e violência e o conhecimento sobre a Lei Maria da Penha limita-se ao domínio técnico para a formalização de ações e demandas; o(a)s estagiário(a)s não passam por nenhum curso preparatório para atender as mulheres em situação de violência e a Lei Maria da Penha não é tema específico de disciplinas na faculdade, figurando apenas como tema de seminários (nos quais a participação não é obrigatória), conforme foi afirmado por algumas estagiárias. Além disso, como já afirmado, a atuação desse(a)s estudantes está limitada à elaboração de peças processuais que deverão instruir os processos na justiça, mas não há acompanhamento das mulheres nas audiências criminais – como recomendado pela Lei Maria da Penha, nem fazem encaminhamentos para outros serviços e atendimentos – os quais, aliás, desconhecem.

O Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública percebe essas limitações e tem oferecido atendimento para as mulheres cujos processos tramitam no 3º Juizado. Ocorre que, este atendimento limita-se à orientação e, além disso, implica que as mulheres precisam se deslocar ao outro fórum para receber atendimento. Não se pode esquecer que os obstáculos econômicos para acesso à justiça para boa parte desta população estão sempre em primeiro plano, embora muitas vezes não o abordemos como tema de específico de análise.

O resultado desse quadro é o impacto sobre o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar que acaba sendo diferenciado dentro deste grupo. Embora o caráter emergencial desta solução possa ser compreendido, sua intervenção tem que ser provisória e não pode configurar-se como arranjo permanente de aplicação da Lei Maria da Penha.

²⁷ De acordo com a estagiária que estava no local, o espaço também é privilegiado, uma vez que podem ficar em uma sala. Em outros fóruns, os estudantes ficam pelos corredores, pois não existem espaços que possam ser utilizados por eles.

²⁸ Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar do DF julgam as causas cíveis e de família apenas como medidas cautelares no âmbito das medidas protetivas, enquanto as ações principais devem ser encaminhadas para as Varas de Família.

- Núcleo de Gênero – Pró Mulher do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

O Núcleo de Gênero – Pró Mulher do MPDFT foi o primeiro a ser criado no país, em 2005²⁹ com o objetivo de dar assessoria para os promotores que atuam nas varas criminais e juizados de todo o DF, nos processos que envolvem questões de gênero. Outra atividade do Núcleo é promover a transversalização de gênero no Ministério Público, dialogando com as outras promotorias especializadas para garantir o respeito aos direitos das mulheres em todas as áreas de intervenção do Ministério Público. Além dessas atividades, o Núcleo também participa de eventos e atua na fiscalização dos serviços e das políticas públicas.

Dentro do organograma do MPDFT o Núcleo de Gênero faz parte do Núcleo de Direitos Humanos³⁰ que, por sua vez está subordinado ao gabinete do Procurador de Geral. Apesar de seu tempo de existência, esta localização institucional confere certa instabilidade ao órgão que não tem recursos próprios nem promotores de justiça que atuem exclusivamente em suas atividades contando apenas com uma promotora pública e uma assessora.

Embora tenha sido pioneiro na criação de um núcleo especializado em gênero, apenas em 2009 foram criadas promotorias para atuar junto a cada um dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Mas, não existe padronização na atuação dos promotores de justiça que seguem aplicando a Lei Maria da Penha segundo seus próprios entendimentos e convicções pessoais. Sem questionar as garantias da autonomia dos promotores de justiça no desempenho de suas funções, é importante ressaltar que no caso de uma legislação específica como a Lei Maria da Penha, a falta de padronização na aplicação de suas medidas e decisões, acaba resultando em uma distribuição desigual das decisões e, conseqüentemente, um acesso desigual das mulheres à justiça. Daí tem surgido as recomendações para que os Ministérios Públicos Estaduais criem suas promotorias especializadas em violência doméstica e familiar, mas também criem os Núcleos especializados que devem ter o papel de uniformizar entendimentos, ampliar o acesso a justiça para todas as mulheres que buscam a intervenção judicial nos casos de violência doméstica e familiar e promover a transversalização de gênero nas políticas institucionais.

²⁹ De acordo com a entrevistada, uma experiência piloto havia sido iniciada em 2004, mas a proposta era de uma promotoria especializada que pudesse atuar em inquéritos que fossem instaurados na DEAM e que são distribuídos para qualquer um dos fóruns existentes no DF, nas 30 Regiões Administrativas. A experiência não progrediu porque era impossível para o pequeno grupo atuar com cobertura tão ampla, sendo o projeto reformulado para o modelo atual.

³⁰ O Núcleo de Direitos Humanos comporta três áreas de trabalho: Núcleo de gênero, o Núcleo de enfrentamento a discriminação, que trabalha com a questão de intolerância religiosa, racismo, homofobia e o Núcleo de enfrentamento a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes. Além da coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos, cada um dos três núcleos especializados conta a participação de um promotor de justiça que tem maior afinidade com as causas, mas não são liberados de suas atividades nas promotorias onde estão lotados.

Visando criar alguns espaços de diálogo no interior do MPDFT e do Judiciário, o Núcleo de Gênero e alguns promotores de justiça mais engajados com a aplicação da Lei Maria da Penha organizaram cursos de capacitação para os promotores de justiça, juízes e servidores dos fóruns criminais. O Núcleo também realizou, em 2009, o primeiro encontro de promotores de justiça que atuam nos juizados de violência doméstica e familiar, propiciando um espaço de capacitação e troca de opiniões e experiências. Como resultados do encontro foram criados grupos de trabalho para discutir questões como o sistema de dados sobre violência doméstica e familiar, cuja criação consta entre as recomendações da Lei Maria da Penha.

- *Setor de Gerenciamento de Violência e Maus tratos (SETEV) - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*

Em 2004, o MPDFT criou uma Secretaria Executiva de Medidas Alternativas, com o objetivo de centralizar e dar acompanhamento às medidas alternativas à prisão que eram aplicadas nos Juizados Especiais Criminais (JECRIM). Após a aprovação da Lei Maria da Penha e da Lei de Entorpecentes, houve um aumento no número de encaminhamentos para a secretaria que, em 2009, foi reestruturada e passou a contar com três setores: para entorpecentes, para crimes contra o meio ambiente e para violência doméstica e maus tratos.

O SETEV, setor que cuida especificamente da violência doméstica e maus tratos é formado por uma psicóloga que coordena os serviços, uma assistente social, uma estagiária de psicologia e uma auxiliar administrativa. O atendimento é voltado para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, mas não atendem exclusivamente ocorrências enquadradas na Lei Maria da Penha e atendem também meninas e meninos, crianças e adolescentes, vítimas de maus tratos praticados por seus pais ou familiares. O encaminhamento para o setor é realizado pelos promotores de justiça. O momento do processo em que o encaminhamento ocorre depende do entendimento de cada promotor de justiça, alguns encaminham antes das audiências e outros encaminham depois. Em se tratando dos casos de mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, a equipe avalia que o atendimento anterior à audiência pode contribuir para reduzir o número de arquivamentos de processos, pois os promotores recebem um parecer técnico sobre os fatores de risco e podem ter uma compreensão melhor sobre a situação de violência enfrentada pelas mulheres. Além de elaborar os pareceres, o setor também faz acompanhamento psicológico e encaminhamentos da(o)s usuária(o)s para outros serviços para atendimento psicossocial ou de saúde.

“a gente tem um trabalho muito importante com a rede que é visitar as instituições, saber que serviços estão fazendo, de que forma pode ser feito o encaminhamento, para que a pessoa não fique ‘pulando’ de um serviço para o outro...a gente não quer ter uma lista de instituições. A gente quer realmente fazer parte dessa rede....e as parcerias que a gente faz com as universidades, porque a gente percebe que nas circunscrições mais distantes tem uma carência total, de tudo. Não tem serviços...o executivo é muito falho, não tem estrutura de serviços.”

Ao referir-se à rede de atendimento, a coordenadora diz que os contatos mais frequentes são com a Subsecretaria de Assuntos da Mulher e hospitais. Faz críticas tanto à inexistência de serviços para onde possam fazer encaminhamentos, ressaltando a falta de compromisso político do Poder Executivo na elaboração e implementação de políticas públicas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, como ao próprio Ministério Público, ao observar que a instituição tem entre suas atribuições o papel de cobrar do estado a criação de serviços e fiscalizar as instituições, algo que na sua opinião, não vem sendo realizado a contento.

- *Subsecretaria de Assuntos da Mulher do Governo do Distrito Federal*³¹

A subsecretaria é o organismo de políticas para mulheres do Governo Federal, criado em março de 2010, a partir da extinção da coordenadoria de assuntos da mulher. O órgão está inserido no organograma da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal e passa a contar com orçamento próprio (a partir de 2011). Entre suas atribuições estão articulação com as demais secretarias do Governo do Distrito Federal, para promover a transversalização de gênero em todos os setores do governo, a coordenação da Casa Abrigo para Mulheres em Situação de Violência e do Núcleo de Atendimento para autores e famílias vítimas de violência, e um Disque Denúncia. A Subsecretaria também assumirá a presidência do Conselho de Direitos da Mulher.

- *Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência*

A Casa Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência³² foi criada há 12 anos e, em 2009, passou por uma reestruturação em seu quadro de recursos humanos, após a

³¹ Os serviços vinculados ao executivo do Distrito Federal passaram por uma reestruturação em 2009, como efeito das denúncias de improbidade administrativa do governador que foi afastado do cargo. O Conselho de Direitos da Mulher tinha todos seus cargos ocupados por nomeação do governador. Foi dissolvido e organizado para ser um órgão de representação composto por pessoas indicadas pelas secretarias do GDF e pela sociedade civil. Outros serviços, como a própria casa abrigo, também sofreram efeitos dessas mudanças, com a demissão de toda equipe que era contratada, para recomposição do atendimento com profissionais concursados.

³² A entrevista com a coordenadora da casa abrigo foi realizada em abril de 2010. Em agosto do mesmo ano, o serviço passou por um período crítico, quando a falta de pagamento de aluguéis levou ao despejo do local onde estavam abrigadas mulheres e seus filhos, que foram levadas para um centro de internação para jovens em conflito com a lei. A crise levou a forte reação do governo federal e da sociedade civil. A SPM cobrou explicações do Governo do Distrito Federal, bem como instalou um Grupo de Técnico para apuração de responsabilidades sobre o uso de recurso público. Em 2007, mediante convênio assinado entre a SPM e o GDF, foi repassada verba de 929 mil reais para a construção de dois centros de referência e revitalização da casa abrigo. Até 2010 não se conhecia o resultado do investimento. O movimento de feminista também reagiu ao descaso do governo e em setembro de 2010 as mulheres foram transferidas para uma casa cedida pelo próprio governo. Fontes: http://www.feminismo.org.br/livre/index.php?option=com_content&view=article&id=2207:pressao-do-movimento-de-mulheres-garante-casa-abrigo-no-df&catid=81:europa&Itemid=458 e [http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/08/nota-de-esclarecimento-sobre-a-casa-abrigo-do-df/?searchterm=casa abrigo DF](http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2010/08/nota-de-esclarecimento-sobre-a-casa-abrigo-do-df/?searchterm=casa%20abrigo%20DF)

demissão de todos os funcionários contratados e sua substituição por funcionários concursados. Um obstáculo apontado pela coordenadora da Casa deve-se ao fato de não ter havido um concurso específico para preenchimento das vagas no serviço, utilizando-se de pessoas que haviam sido aprovadas em concursos realizado no âmbito do Governo do Distrito Federal e aguardavam a convocação. Por esta razão, embora a Casa tivesse um bom número de profissionais em seu quadro, enfrentava problemas no relacionamento entre os funcionários e a coordenação e com o próprio atendimento que é prestado para as mulheres.

Um outro problema enfrentado pelo serviço refere-se a casa não ter uma sede própria e utilizar-se de casas que são alugadas – o que acabou gerando uma crise no segundo semestre de 2010, quando a casa abrigo foi despejada do local onde estava. Para a coordenadora, essa estratégia facilita a preservação do sigilo, uma vez que a cada dois anos a casa muda de endereço. Por outro lado, implica também um grande esforço de busca de imóveis adequados para a instalação do serviço e ainda enfrenta barreiras na burocracia do estado, que demora em suas decisões ou faz exigências que não se aplicam às necessidades do serviço, como exemplificado por uma das entrevistadas

“A gente já precisa mudar de lá. Então nós iniciamos o processo para alugar uma nova casa. Nós já olhamos seis casas. Então, então tem um decreto aqui no DF, que para você alugar, você só aluga no final quando o Governador autorizar. Só que até ele autorizar a TerraCAP tem que olhar o seu imóvel, ver se o valor do imóvel está de acordo com o valor imobiliário. A GEFIS tem que ir lá ver a questão de acessibilidade, eu falei ‘gente essa lei da acessibilidade, essa questão é muito importante, mas ninguém em Brasília construiu casa pensando em rampa, em banheiro adaptado, porta mais larga...’ Ontem a gente pediu para eles fazerem uma vistoria numa casa que está praticamente alugada. Você precisa de ver,... nada tem. Até coisa de braile na porta...quer dizer eles pegam uma lei, um decreto que é para tudo, para o serviço público, não sabe o que a gente está querendo, tanto que na porta não tinha não sei o que em braile, não atende. Faixa de pedestre na rua, estacionamento para idoso, não atende. Nada atende. Eu falei ‘ali não é para o povo ficar visitando o local, tem que ser um local sigiloso, não é para ficar idoso, ou outro’. Faixa de pedestre, ninguém vai ficar transitando. Então é complicadíssimo alugar, não consegue menos de seis meses. Mesmo se tiver tudo redondinho você não vai conseguir alugar um imóvel em menos de seis meses. Quem é que vai ficar esperando com o imóvel fechado o governo alugar?

Além de problemas com as instalações e com recursos humanos, a Casa Abrigo do DF também enfrenta problemas com a definição das usuárias que poderão ser abrigadas. A vinculação à Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania é recente. Antes, a casa abrigo fazia parte dos projetos do Conselho de Direitos da Mulher. A casa recebe as mulheres e seus filhos e filhas e a permanência é de aproximadamente três meses. Com a Lei Maria da Penha o desligamento da casa vem sendo realizado de forma vinculada às medidas protetivas e a segurança das mulheres para deixarem o serviço. Os encaminhamentos para o serviço podem ser feitos pela DEAM – e conforme se apurou apenas a delegada é quem avalia e faz esses encaminhamentos – a Vara da Infância e o Conselho Tutelar, gerando um perfil diferenciado sobre quem pode ser encaminhado para a Casa Abrigo. Quando a casa abrigo surge para o atendimento de mulheres em situação de risco nos casos de violência doméstica e familiar. No entanto, a coordenadora do serviço chama a atenção dos limites que a triagem na delegacia vem enfrentando e muitas mulheres

chegam ao serviço sem saber o que é a casa abrigo e a situação de confinamento a que ficarão submetidas. Outro problema apontado pela coordenadora são os encaminhamentos realizados diretamente pelo Conselho Tutelar. O Conselho encaminha tendo como foco a situação de violência (principalmente violência sexual) sofrida pelas meninas. Ocorre que a criança não pode ficar sozinha na casa abrigo, o que faz com que sua mãe seja abrigada compulsoriamente, independente de viver situação de risco ou ter condições para compreender as razões do abrigamento. Isto gera problemas para o cotidiano da casa e para os próprios funcionários que não são preparados para lidar com os dilemas envolvidos nas situações de violência doméstica e familiar.

- *Núcleo de Atendimento à Família e Autores de Violência Doméstica*

O projeto de Núcleo de Atendimento à Família e Autores de Violência Doméstica, foi criado em 2003, fruto de uma parceria entre o Núcleo da Defensoria Pública de Samambaia (região Administrativa do DF) e o Conselho dos Direitos da Mulher, sendo instalado, inicialmente no próprio Fórum de Samambaia. Atualmente, existem nove núcleos instalados nos fóruns criminais nas RAs. No Plano Piloto funciona na sede da Subsecretaria de Assuntos para Mulheres. O projeto surge da necessidade de dar acompanhamento para as mulheres egressas da casa abrigo, principalmente aquelas que após o desligamento do abrigo, acabavam regressando para viver com os mesmos companheiros e sem conseguir romper com os ciclos de violência, ficando presas no percurso entre situação de violência – abrigamento. Assim, o projeto surge com a proposta de desenvolver um trabalho junto ao agressor.

“... qual era a idéia? De que as abrigadas que estavam saindo, todas passassem por essa Defensoria, principalmente aquelas que estavam reconciliando com os companheiros, para sentar os dois frente a um defensor público e fazer um termo de ajustamento de conduta que é um documento jurídico com valor de um contrato mesmo, né? Eles se comprometiam a algumas coisas mais prosaicas até de não agredir, não beber, ficar fora de casa até muito tarde, não deixar a toalha molhada... E era oferecido para eles esse acompanhamento do Núcleo de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica....naquela situação eles concordavam né? Ele principalmente concordava muito porque era uma negociação, né... E começavam esse atendimento e via-se que a evasão era muito grande, né? Nesse caso principalmente deles, né? ...”

Em 2005, o promotor de justiça que atuava no JECRIM localizado no mesmo Fórum de Samambaia aliou-se ao projeto, encaminhando para o Núcleo casos de violência doméstica como parte da pena alternativa aplicada. Assim, o Núcleo passou a atender a dois tipos de público: de um lado, casais que assinavam a um acordo e deveriam participar dos grupos, de outro lado, homens que vinham para o Núcleo a partir de uma decisão judicial. Em pouco tempo, a coordenação do Núcleo percebeu que a adesão do primeiro grupo era menor do que no segundo, prevalecendo o entendimento de que os encaminhamentos deveriam ser pelas vias judiciais. Com a criação da Secretaria Executiva de Medidas Alternativas – vinculada ao Ministério Público – os casos que podem ser atendidos pelo Núcleo ganharam uma nova definição: atualmente, atendem apenas casais envolvidos em situações

de violência doméstica e familiar e seus filhos, que são enviados tanto pelas Varas de Juizados Especiais Criminais e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (que aplicam tanto a Lei 9099/95 quanto a Lei Maria da Penha) como pelos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Após a entrada no Núcleo, o casal pode receber três tipos de acompanhamento: individual ou para o casal, ou grupos de reflexão. A proposta do trabalho é terapêutica e tem duração mínima de quatro meses. Embora as várias unidades deste Núcleo estejam instaladas dentro dos Fóruns, o Núcleo não tem as mesmas atribuições das equipes multidisciplinares previstas na Lei Maria da Penha e não fazem acompanhamento de audiências ou pareceres técnicos para juízes e promotores. Os pareceres são realizados e encaminhados apenas quando concluem o atendimento e encerram o vínculo daquelas pessoas com o Núcleo.

- *Setor de Orientação Psicológica na DEAM*

O Setor de Orientação Psicológica na Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher, foi criado em 2007 por iniciativa da Delegada Titular. A equipe é formada por um coordenador (antropólogo com especialização em gênero e formação em direito) e duas psicólogas. Todos são agentes da polícia e possuem formação superior nas respectivas áreas de especialização. O Setor atende apenas mulheres, mas se necessário atendem também seus agressores para fazer orientação e encaminhamento para outros serviços. O atendimento para as mulheres tem o objetivo de ‘acalmá-las’, orientar e criar condições para que possam fazer o registro policial e é feito a partir de um protocolo desenvolvido pela delegada titular da DEAM. Quando a delegada solicita, também fazem visitas domiciliares, principalmente para casos envolvendo crianças. Não trabalham com sessões terapêuticas nem individuais nem para o casal, mas fazem encaminhamentos para a rede de serviços.

O entrevistado ressalta que todas as fases de atendimento na DEAM, seja para registro de ocorrência seja para atendimento no setor de orientação psicológica, são diferenciadas em relação às outras delegacias, por se realizarem a partir de protocolos de atendimento que se orientam por uma escuta mais atenta e cuidadosa das mulheres. Com a aplicação desses protocolos, o atendimento pode durar de 1h30 a 2h00 e é feita de forma privativa.

Este diferencial também foi percebido nos outros serviços. Todos os entrevistados, uma vez perguntados sobre a qualidade do atendimento na DEAM, observaram que as mulheres não se queixam do atendimento que recebem e não existem problemas de relacionamento entre a delegada e os diferentes setores de atendimento.

Condições para aplicação da Lei Maria da Penha no Distrito Federal

Como afirmado inicialmente, uma das características dos serviços do atendimento psicossocial para mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Distrito Federal é sua vinculação ao Sistema de Justiça. Foram identificados três grupos que oferecem esse atendimento: o SERAV, vinculado ao Tribunal de Justiça; o SETEV, vinculado ao Ministério Público e o Núcleo de Atendimento a Autores de Violência que, embora vinculado ao executivo do Governo do Distrito Federal, recebe mulheres e homens que são encaminhados pela justiça. São três propostas diferenciadas em sua metodologia de atendimento, com concepções teóricas semelhantes, orientadas pelas perspectivas do componente relacional de gênero e a intervenção para o fortalecimento das mulheres.

Pode-se dizer que em certa medida, alguns atendimentos se complementam. Há algum diálogo entre o SETEV e o Núcleo de Atendimento a Autores de Violência, por exemplo, mas nenhum dos dois tem qualquer parceria com o SERAV – que pertence ao Tribunal de Justiça. Esse isolamento é favorecido pela inexistência de serviços que promovam a integração entre os diferentes setores e serviços. A impressão que se tem ao ler todas as entrevistas é de que a Delegacia da Mulher, o Ministério Público, o Tribunal de Justiça e a recém criada Subsecretaria de Assuntos da Mulher, possuem projetos próprios que são desenvolvidos sem articulação com os outros serviços e setores que participam da atenção às mulheres. Conseqüentemente, são produzidos vários modelos de intervenção que beneficiam diferentes grupos de mulheres, cada um de um jeito. O resultado pode ser um acesso à justiça e aos direitos, que cria diferenças entre as mulheres e dificulta ainda mais o seu exercício da cidadania.

Outro obstáculo para a aplicação da Lei Maria da Penha é a inexistência de órgãos especializados no Ministério Público e na Defensoria Pública. Apesar da existência de um Núcleo Pró-gênero no Ministério Público não há uniformidade na aplicação da Lei Maria da Penha nas audiências. O mesmo se passa com a Defensoria Pública. Conseqüentemente, o acesso a medidas protetivas, representação criminal e os encaminhamentos variam em cada juizado especializado.

A crise que afetou a casa abrigo, em agosto de 2010, colocou em pauta as políticas locais de enfrentamento a violência contra a mulher. O Distrito Federal foi a 26ª unidade da Federação a assinar o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres, o que ocorreu em dezembro de 2010. De acordo com dados da Secretaria de Políticas para Mulheres, entre 2007 e 05/2010 foi realizado o repasse de R\$ 2.832.254,83³³ para investimento nas políticas de enfrentamento a violência contra a mulher, e parte desses recursos havia sido solicitado para a revitalização da casa abrigo e também para a construção de centros de referência, projetos que não saíram do papel.

³³ www.sepm.gov.br/balanco_do_pacto. Acesso em 28/02/2011

Episódios como esses reforçam ainda mais a necessidade de implementação do sistema de monitoramento das ações do Pacto Nacional, uma iniciativa desenvolvida pela Secretaria de Políticas para Mulheres para ser desenvolvida em estreita parceria com os organismos de políticas para mulheres em cada estado e nos municípios que participam do Acordo Federativo. Da mesma forma, a adesão ao Pacto exige a constituição de uma Câmara Técnica formada por representantes do Executivo estadual e do Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Justiça e da sociedade civil organizada. Espera-se que a adesão do Distrito Federal ao Pacto Nacional venha a se concretizar em uma nova fase de desenvolvimento das políticas públicas de gênero, orientadas para as necessidades das mulheres e a promoção de seus direitos, com respeito e responsabilidade no uso de recursos públicos e, visando a constituição de uma rede de atendimento que priorize a articulação e a intersetorialidade em suas ações.

Apesar das limitações observadas no atendimento oferecido no DF, é importante ressaltar a atuação da DEAM. Os entrevistados foram unânimes em ressaltar a crescente melhoria no atendimento que é oferecido às mulheres, especialmente pela preocupação em não revitimizar as mulheres durante o atendimento. O representante do Ministério Público também observou que a DEAM tem apresentado ocorrências mais bem circunstanciadas o que facilita o trabalho do Ministério Público no oferecimento da denúncia. As únicas queixas foram relacionadas com a triagem para a casa abrigo, uma vez que as mulheres não são bem orientadas sobre a dinâmica de funcionamento na casa e as implicações de serem encaminhadas para lá, também não há uma investigação mais aprofundada sobre a existência de alternativas para a mulher – como a transferência para a casa de um parente ou mesmo a mudança de cidade. Por fim, observam-se também limites na avaliação de fatores de risco, pois predominam as mulheres que são vítimas de violência física, enquanto aquelas que sofrem violência psicológica são ameaçadas não chegam a ser questionadas sobre a necessidade de abrigo.

Porto Alegre, Rio Grande do Sul³⁴

O estado do Rio Grande do Sul é formado por 496 municípios, mas apenas uma pequena parte conta com serviços de atendimento para mulheres em situação de violência: são 190 serviços das áreas da segurança, justiça, saúde – localizados na capital e região metropolitana, além de conselhos dos direitos das mulheres e organismos de políticas para mulheres presentes em aproximadamente 16% dos municípios³⁵. Na capital, Porto Alegre, encontram-se 10 desses serviços, sendo que ali também funcionam a única Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de todo o estado, bem como a única Promotoria de Justiça Especializada e o

³⁴ A pesquisa em Porto Alegre foi realizada em dois períodos: em março e agosto de 2010 e contou com o apoio do Coletivo Feminino Plural, da Rede Feminista de Saúde e do NIEM – Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

³⁵ SEPM (https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=PA)

Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública³⁶. O estado será o último a assinar o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência. Mesmo sem a adesão do governo estadual, em 2010, a Secretaria de Políticas para Mulheres assinou o Pacto com 16 prefeituras municipais, viabilizando o repasse de recursos para a implantação de serviços e políticas de enfrentamento a violência na região.

Para conhecer as condições para aplicação da Lei Maria da Penha em Porto Alegre, entrevistas foram realizadas nos principais serviços que se encontram em funcionamento na cidade.

- *Núcleo de Apoio ao Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Ministério Público do Rio Grande do Sul*

Em agosto de 2010 o Ministério Público criou, em caráter emergencial, um núcleo de apoio à aplicação da Lei Maria da Penha, instalado na estrutura da Promotoria de Direitos Humanos. Um promotor de justiça foi designado por portaria para assumir o cargo. Simultaneamente, estava em discussão um projeto de criação de uma promotoria especializada para atuar exclusivamente com a aplicação da Lei Maria da Penha, projeto que dependia da aprovação da Assembléia Legislativa, uma vez que cria também o cargo de um “promotor de justiça titular com todas as garantias constitucionais relacionadas ao desempenho de suas funções”.

Mesmo sem experiência anterior com o atendimento a mulheres em situação de violência, o promotor de justiça afirmou ter sido designado para o posto por reconhecimento pelo trabalho de diálogo que realizou à frente de promotoria na área da criança e do adolescente. Como coordenador do Núcleo (e da promotoria que viria a ser criada), suas atribuições seriam de articulação entre o Ministério Público e os demais serviços que atendem mulheres em situação de violência, a fiscalização dos serviços públicos e, particularmente, de capacitação dos profissionais que atuam na área. Mesmo sem a previsão de atuar diretamente no atendimento ao público e nos processos, entre suas demandas para a estruturação da promotoria, estava uma equipe multidisciplinar.³⁷

Seis meses antes desta entrevista, durante a pesquisa sobre as condições de funcionamento dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, um dos problemas que haviam sido apontados pelo juiz titular desta instância, era a falta de compromisso do Ministério Público gaúcho com a aplicação da Lei Maria da Penha, uma vez que seu juizado contava com uma promotora de justiça que não tinha atuação exclusiva no órgão e acumulava o atendimento em outra promotoria. À época, o juizado estava com sua pauta sobrecarregada de processos, com audiências sendo marcadas para o primeiro semestre de 2011, e a inexistência de uma promotora exclusiva dificultava ainda mais o andamento dos trabalhos. Apesar

³⁶ Além dos serviços, na capital encontram-se o conselho municipal e a coordenadoria municipal de direitos das mulheres; o conselho estadual e a coordenadoria estadual de direitos das mulheres

³⁷ Seis meses após esta entrevista, uma consulta à página eletrônica do Ministério Público do Rio Grande do Sul, mostra que o Núcleo foi integrado à estrutura das promotorias de justiça da capital. <http://www.mp.rs.gov.br/promotorias/promotoria?lseq=1371>

desta dificuldade, o Ministério Público optou por criar um Núcleo de Apoio que não atuaria diretamente nos processos.

- *Núcleo Especializado da Lei Maria da Penha – Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul*

O Núcleo foi criado em 2008, por uma resolução da Defensora Pública Geral do Estado do Rio Grande do Sul, com verbas do PRONASCI captadas através de convênio com o Ministério da Justiça, o que permitiu a contratação da equipe multidisciplinar. O Núcleo atua em duas esferas da intervenção: uma de ‘execução’, que é formado por três defensoras públicas, que atuam nos processos, participam de audiências e fazem atendimento às vítimas. Cada defensora conta com o apoio de um(a) estagiário(a) de Direito. E a outra de ‘apoio’, que reúne seis defensoras que se ocupam de organizar atividades (como campanhas, participar de seminários, etc.), realizar reuniões e pensar sobre a aplicação da Lei. As defensoras que atuam na execução também participam das discussões deste grupo de apoio. A equipe multidisciplinar é, na realidade formada apenas por psicólogas: são três, além de duas estagiárias de psicologia e um de direito, o único homem do grupo.

“Os estagiários de Direito não atendem sozinhos e estão sempre acompanhando um defensor, mas as estagiárias de psicologia podem fazer o atendimento sozinhas, apenas com a supervisão da psicóloga.”

O atendimento para as mulheres se faz nas audiências e também numa parceria com as delegadas da DEAM, que encaminham para o Núcleo aquelas mulheres que demandam mais informações sobre seus direitos com relação a filhos, pensão, etc. ou que demonstram ter dúvidas com relação às medidas protetivas. Há também uma parceria com o Centro de Referência Vânia Araujo, a qual foi bem avaliada pela coordenação do Centro.

“...quando vem aqui a gente orienta que se não representar não vira processos, então orienta e ela volta na delegacia e representa. O trabalho tem sido bem feito na delegacia, mas é que são muitas medidas, um número gigantesco de ocorrências. Na delegacia elas chegam em situação de violência e não ouvem, dizem que estavam tão atucanadas na delegacia que não entenderam, por isso essa articulação é importante.”

Quando indagada sobre os serviços que são parceiros do trabalho que o Núcleo realiza, a defensora aponta a DEAM, a casa abrigo e o centro de referência, além do próprio juizado. Ao avaliar as dificuldades para dar encaminhamento para algumas medidas de proteção e de assistência, afirma que uma das funções do Núcleo é de articulador, mesmo que seja através de ações civis públicas, para impor de forma judicial mudanças e a criação de serviços e políticas públicas

“O meu sonho é organizar um centro equipado de atendimento da mulher com médicos, farmacêuticos, psicólogos, psiquiatras, assistentes sociais e que tenhamos também centros de atendimento psicológico para os homens, porque muitas vezes a mulher gosta daquele homem e se ele pudesse mudar ela voltaria feliz pra aquele homem. O álcool, se tiver um trabalho forte para o crack e o álcool reduziria muito a violência doméstica e poderia trabalhar a volta desse casal até para uma terapia de casal....são fatores que são extrajudiciais e que nós defensores e juizes não podemos resolver.”

- *Casa de Apoio Viva Maria – Núcleo de Prevenção da Violência da Prefeitura de Porto Alegre*

O estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro na criação de casas abrigos para mulheres vítimas de violência. A Casa de Apoio Viva Maria foi instalada em 1992, em Porto Alegre e, originalmente, fazia parte de um programa municipal de albergues para mulheres vítimas de violência (NEV/USP, 2007), projeto que nunca chegou a sair do papel. De acordo com a entrevistada, que foi coordenadora da casa abrigo por 11 anos, a casa foi resultado de pressão do movimento feminista, quando “se achava que tendo as duas [casa abrigo e DEAM] estava resolvido o problema da violência.” Uma especificidade da experiência de Porto Alegre é que a Casa de Apoio está vinculada à Secretaria Municipal de Saúde, embora a ênfase de seu atendimento seja na área social.

Em 2006, um convênio entre a Prefeitura de Porto Alegre e o Consulado Japonês, permitiu um investimento de US\$ 16 mil dólares para compra de material e capacitação de pessoal. (NEV/USP, 2007). No entanto, entre novembro de 2009 e abril de 2010 a casa permaneceu fechada para reformas, pois vinha apresentando risco para as mulheres abrigadas. O fechamento da casa gerou reações entre o movimento de mulheres no município e a intervenção do juiz responsável pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar “ele nos denunciou porque a casa estava fechada, então começamos a articular com ele.”

A DEAM e o Conselho Tutelar são os dois órgãos que encaminham usuárias para casa. No momento da entrevista eram 11 mulheres abrigadas. A entrevistada identifica problemas nos encaminhamentos e observa que o risco a que as mulheres estão expostas tem se agravado porque muitos agressores são usuários de crack, “e não se consegue negociar absolutamente nada com esses homens e as mulheres ficam sem absolutamente nada. Ela fica isolada e precisa começar do zero.”

Ainda nos anos 1990, a entrevistada relembra que foram feitos cursos de capacitação envolvendo vários profissionais da saúde, em parceria com o Conselho Municipal de Direitos das Mulheres e com a Rede Mulher de Educação, esforços cujos efeitos foram se perdendo com o tempo, em decorrência da ampliação da rede de saúde e também pela mudança de funcionários... Atualmente, a entrevistada, sente também que aumentaram as dificuldades para a organização da rede no município

“...[a] saúde e a assistência tem que se articular, tem que estimular esse tipo de integração, mas o conselho da mulher está sem atuação, a Secretaria de Direitos Humanos, que tem o CRVV está fora da discussão, a coordenadoria da mulher não tem uma ação concreta, então há uma desarticulação e acaba pesando para a saúde, que tem uma casa abrigo.”

A entrevistada enfatiza as transformações que estão ocorrendo no perfil do agressor (pelo crescente uso de entorpecentes) e o aumento da vulnerabilidade e risco para a mulher, embora perceba que tem havido um número menor de encaminhamentos para a Casa Abrigo. Avalia que a DEAM tem feito um bom

trabalho, embora precise se aproximar mais dos demais serviços existentes, e entende que as mudanças recentes no Juizado (com a troca de juízes) foram positivas

“ele tem noção que não dá prá trabalhar sem rede...as [juízas] anteriores trabalhavam isoladamente... esse juiz, o ..., tomou a iniciativa e chamou esse fórum. As vezes fico pensando se este é o papel dele. É louvável, mas este seria o papel da própria rede, mas como não havia, ele chamou. Ele tem boa intenção, mas está muito voltado para a questão jurídica e há outras coisas que estão falhas e precisam ser mexidas.”

- *Centro de Referência Vania Araújo*

O Centro de Referência especializado no atendimento para mulheres vítimas de violência foi criado em 2002 e integra a estrutura da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social. A verba de manutenção é garantida pelo estado, mas a entrevistada declara que ‘teria ouvido dizer que havia uma verba proveniente da Secretaria de Mulheres³⁸ e que este recurso teria possibilitado a mudança de prédio e adequação do centro³⁹. Apesar da mudança, a entrevistada chamou a atenção para o fato do espaço não ser o mais adequado para atendimento de mulheres em situação de violência, uma vez que o Centro de Referência foi instalado num prédio onde também funcionam outros serviços do estado e há muita circulação de pessoas, o que faz com que as mulheres acabem muito expostas. Além disso, de acordo com a entrevistada, em breve a sala ocupada pelo serviço deixaria de ser de uso exclusivo para atendimento das mulheres, pois o mesmo espaço receberia também o Centro de Referência para Vítimas de Violência (CRVV), um serviço do estado que atende todas as vítimas de violência, independente de sexo ou idade, o que acabaria por também descaracterizar um atendimento específico para as mulheres.

A entrevistada tem uma visão muito crítica sobre o trabalho que o centro realiza e também sobre as articulações entre os serviços. Informa que o atendimento que é feito para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar consiste no acolhimento, na identificação das demandas e no encaminhamento para outros serviços, como o Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública, com o qual o Centro mantém uma parceria avaliada como muito positiva. Com relação aos outros atendimentos, aponta para sua limitação tanto pela falta de recursos humanos quanto pela inadequação do espaço⁴⁰ e queixa-se que a desarticulação da rede acaba por deixar o atendimento muito precário

³⁸ O repasse consta da planilha de convênios realizados pela SPM em 2008, onde se vê Estruturação do Centro de Referência de Atendimento a Mulher Vania Araújo Machado (início) 23Jun2008 (fim)23Jun2009. Valor do Repasse: R\$ 8 3.793,00. <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-planejamento-e-gestao-interna/coordenacao-geral-de-orcamento-e-gestao-interna/execucao-orcamentaria/convenios-firmados/convenios-firmados-em-2008.pdf>.

³⁹ Refere-se à Norma de Uniformização dos Centros de Referência

⁴⁰ A situação de atendimento no Centro de Referência é tão precária, que as mulheres são encaminhadas para os Núcleos de Atendimento das faculdades de psicologia para fazer

“eu sinto que fica assim, muito solto...só finge que está fazendo um acompanhamento e na realidade aquilo não está sendo um processo de melhora ou de independência da mulher...eu não vou acrescentar nada a esta pessoa e acho que isso não é correto. Acho que nós temos que ter um espaço com outros profissionais para realmente fazer isso, que a mulher possa se vincular por um período para a gente dar conta de todas as questões, todos os tipos de questões jurídicas, social, psicológica, ir acionando junto a rede, entende...”

Esta fragilidade do atendimento também é sentida por outros serviços. Para o juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar não há atendimento de assistência social no município e a delegada titular da DEAM afirmou que o “O centro [Vania Araujo] funciona de portas ‘meio abertas’ e quem recebe a demanda da DEAM é o Centro de Referência para Vítimas de Violência”. Esta proximidade entre a DEAM e o CRVV também é percebida pela coordenadora do Centro de Referência Vânia Araujo que lamenta a falta de compromisso do poder público com os serviços especializados no atendimento de mulheres

“eu vejo que o Centro de Referência está muito no imaginário, até na própria secretaria, mas para ele funcionar ainda falta muito...Por exemplo, na semana da mulher, na Delegacia da Mulher quem estava dando plantão era o CRVV, que atende toda e qualquer forma de violência no município. Ele não é específico da mulher, mas a Delegacia é. Por que nós não estávamos lá? Por incompetência nossa? Por chamamento da delegada? Por entendimento de que nós não estamos fazendo nada? Ou por inoperância da própria Secretaria.”

Os problemas apontados por esta entrevistada parecem não ter uma raiz única: embora tenha havido aplicação de recurso federal para a adequação do Centro de Referência à Norma Técnica de Uniformização do Centro de Referência, não é possível saber em que resultou este investimento, uma vez que o espaço continua sendo descrito como precário. Além disso, não houve aumento no número de funcionários nem foi realizada capacitação do corpo técnico para atendimento especializado. O isolamento da instituição em relação aos outros serviços não parece ter sido rompido e, embora a entrevistada demande maior aproximação com outros serviços, não se refere ao Fórum de Enfrentamento à Violência que vem se organizando para a articulação da rede de atenção. Este contexto também pode ser agravado pelo fato da entrevistada não ter uma experiência anterior de atendimento a mulheres em situação de violência - o que dificulta os contatos pessoais e faz com que seja mais trabalhoso e difícil a identificação e vinculação a certas pessoas e espaços, bem como o reconhecimento pelo trabalho que pretende realizar.

- *Grupo de Atendimento a Mulheres em Situação de Violência/Generalizando – SAJU/UFRGS*

O Generalizando – grupo de direitos da mulher e gênero – faz parte do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, um serviço que presta atendimento gratuito à população carente. Participam do grupo, estudantes de direito (6), estudantes de psicologia (2), 1

acompanhamento, uma vez que o próprio centro não tem condições de fazer um atendimento mais prolongado.

estudante de ciências sociais, além de advogados (3) e psicólogos (2), que são voluntários, mas o atendimento limita-se à intervenção jurídica com orientação, elaboração de peças processuais para ações nas Varas de Família e acompanhamento de processos nas respectivas Varas. Quando identificam a demanda por outros tipos de atendimento, inclusive o psicológico, as mulheres são encaminhadas para outros serviços no município. Além de mulheres em situação de violência, atendem também casos de união homoafetiva, mudança de nome para travestis e em casos de denúncias de homofobia.

Em 2006 houve uma redefinição dos trabalhos do SAJU, que era direcionado para a educação popular, passando a ser um espaço de reflexão e atendimento, mas a entrevistada faz questão de frisar que a constituição do grupo de atendimento a mulheres surgiu antes da Lei Maria da Penha. Informa também, que até aquele momento os casos de violência contra a mulher eram atendidos dentro da perspectiva do direito de família, quando faziam conciliação e mediação de conflitos, uma prática que permanece

“a gente faz mediações, conciliações, a gente sempre tenta uma saída extrajudicial, as vezes a gente consegue, as vezes funciona e outras não. Quando há violência muito forte não tem condição de mediação, conciliação, então eles vão para o litígio.”

As formas de acesso do público a este núcleo são variadas: através da DEAM, mas também do Centro de Referência Vânia Araujo, do Centro de Referência para Vítimas de Violência, e de ONGs, como a Themis, que só atende casos ‘emblemáticos e paradigmáticos’. Com isso, houve um aumento de encaminhamentos para o grupo, cuja estrutura para atendimento continua reduzida. Entre os obstáculos para a articulação da rede, avalia que ‘há uma disputa de egos muito grande entre os serviços.’ ... e menciona o Fórum de Enfrentamento a Violência Doméstica, convocado pelo juiz do Juizado de Violência Doméstica e Familiar, que tem contribuído ao dar visibilidade a esse problema de ‘egos’ e de serviços que não fazem atendimentos .

Condições para Aplicação da Lei Maria da Penha em Porto Alegre

Após analisar as entrevistas a sensação que persiste é que o município de Porto Alegre vem enfrentando um período de desinteresse governamental pelas políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. Em 2008, o estado elaborou um Plano Estadual de Políticas para Mulheres – inspirado pelo Plano Nacional, no entanto, os governos estadual e municipal, ao longo dos anos 2000, pouco investiram para os serviços pudessem ser fortalecidos. Mesmo a presença de um movimento feminista forte, que sempre marcou presença em Porto Alegre, reivindicando o respeito aos direitos das mulheres, não foi suficiente para que não houvesse o desaparecimento dos serviços. Muito desta sensação veio da entrevista com a responsável pela Casa Abrigo, que durante 11 anos esteve à frente do serviço, e fez uma retrospectiva das iniciativas para promover cursos de capacitação para pessoal da saúde e das discussões sobre a rede, constatando que

hoje muito do que foi feito se perdeu com o tempo, com as mudanças institucionais e políticas.

Neste contexto de desmobilização, a entrada de novos atores em instâncias criadas para a aplicação da Lei Maria da Penha, reacende a necessidade de constituição de serviços e organização dos encaminhamentos. No entanto, como se observa em mais de uma entrevista, estes novos atores não agem no sentido de buscar informações, estabelecer contatos e participar de uma rede de atendimento. Movem-se mais com o propósito de ser aquele que promove a articulação, aquele que convoca, propõe e organiza. O resultado é uma multiplicação de esforços para pensar as articulações, realizar reuniões, visitas, etc., quando poderiam se unir e potencializar tanto esforços como recursos.

Ainda com relação a estas novas instâncias – Núcleo de Apoio no Ministério Público e Núcleo de Atendimento a Mulher na Defensoria – ainda que se reconheça a criação desses espaços como importantes iniciativas das duas instituições, é forçoso reconhecer a limitação de suas estruturas e de suas propostas de intervenção. Ambos os Núcleos parecem mais empenhados em pensar políticas do que realizar um atendimento efetivo e em conjunto com o Juizado que se encontra sobrecarregado de processos, tornando-se lentamente incapaz de dar respostas rápidas e adequadas às mulheres. Repensar o papel destas duas instituições e sua contribuição para a aplicação da Lei Maria da Penha são tarefas urgentes para serem discutidas pelo conjunto dos serviços e da sociedade civil organizada em Porto Alegre.

Outra iniciativa que parece provocar algum desconforto entre a(o)s entrevistada(o)s é a convocatória feita pelo juiz, para a criação de um Fórum de Enfrentamento à Violência Doméstica. Ainda que esta iniciativa tenha provocado a participação dos diferentes setores - serviços, ONGs e movimento de mulheres - e todos venham participando e discutindo os obstáculos para a implementação da Lei Maria da Penha e para articulação da rede no município, foram também colocadas reflexões sobre qual o papel que o Judiciário deve ter nesta articulação.

Rio de Janeiro, Rio de Janeiro

Os primeiros serviços para atendimento de mulheres em situação de violência no Rio de Janeiro foram criados nos anos 1980 e sua cobertura veio sendo ampliada ano a ano, contando com o apoio do movimento feminista local em estreita colaboração com governos de estado e municípios. Em 2007, um importante incremento financeiro para estas políticas ocorreu com a adesão do estado do Rio de Janeiro ao Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres, em 23/11/2007 – com o estado tornando-se a primeira Unidade da Federação a assinar o Pacto – selando uma relação de parcerias com a Secretaria de Políticas que Mulheres, que já havia ganhado força em 2005, quando o governo do

estado e de 11 municípios fluminenses aderiram ao Plano Nacional de Políticas Públicas.⁴¹

Os serviços existentes na capital⁴² possuem cobertura em todas as áreas de atenção: segurança, justiça, assistência social e psicológica, e instâncias de políticas para mulheres – coordenadorias, conselhos, entre outros. Para realizar a pesquisa sobre os entraves enfrentados para articulação da rede de serviços, foram selecionados serviços representando as diferentes áreas de atenção – segurança, justiça, saúde e assistência psicossocial - que compuseram um rol de onze serviços e entrevistas com treze profissionais⁴³, conforme apresentado a seguir.

- ***Equipes Multidisciplinares dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher***

A cidade do Rio de Janeiro tem três Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher instalados na região do Centro (1º), em Campo Grande (2º) e em Jacarépagua (3º). Cada juizado tem uma equipe multidisciplinar instalada no mesmo prédio e com trabalho dedicado exclusivamente ao atendimento dos respectivos juizados. Apesar de terem sido criadas para atender às recomendações da Lei Maria da Penha, em cada uma encontrou-se uma composição e dinâmica de trabalho diferenciado, conforme exposto a seguir.

Equipe Multidisciplinar do I Juizado de Violência Doméstica e Familiar

Este Juizado está localizado no centro do Rio de Janeiro, instalado em um prédio cedido pela Prefeitura do Rio de Janeiro⁴⁴. No local também funcionam a Promotoria Especializada, o Núcleo de Atendimento à Mulher da Defensoria Pública e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS ‘Simone de Beauvoir’, que atende exclusivamente mulheres vítimas de violência. A Equipe Multidisciplinar que atende no Juizado é formada por nove assistentes sociais e sete psicólogos, profissionais que possuem vinculações institucionais variadas: três são

⁴¹ De acordo com o balanço do Pacto Nacional no Estado, entre 2007 e 05/2010 foi realizado o repasse de R\$ 8.794.045,48, para investimentos em políticas públicas para as mulheres. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/estados/Rio%20de%20Janeiro>. Acesso em: 3/3/2011

⁴² Para um guia completo de serviços de atendimento a mulheres em situação de violência no estado do Rio de Janeiro, consultar a publicação Violência Contra a Mulher. Um guia de defesa, orientação e apoio, editado pela CEPIA e que se encontra em sua 7ª edição. Disponível em www.cepia.org.br

⁴³ Houve a perda de registro de uma das entrevistas – realizada no CREAS Simone de Beauvoir.

⁴⁴ Este juizado é considerado um modelo tanto por suas instalações quanto pela integração de diversos serviços que atuam na aplicação da lei. Dos três juizados instalados no município do Rio de Janeiro, é este também que possui o maior volume de processos: entre junho de 2007 (data de sua criação) e março de 2010, recebeu 29.656 processos. Os crimes de maior incidência são os de “lesão corporal leve” (45,3%), “ameaça” (27,8%) e “injúria” (4,9%), que juntos respondem por 78% de todos os processos distribuídos (Gomes, 2010)

do quadro do próprio Tribunal de Justiça, seis são de convênio com a Fundação Estadual de Saúde, seis são contratados com recursos do Ministério da Justiça e um de convênio com a Prefeitura. Em razão dos diferentes tipos de vínculo, a equipe já havia passado por mudanças desde que os trabalhos foram iniciados – em 2007. No momento da entrevista se mantinha com a mesma composição há um ano. Para a entrevistada, um grande diferencial para a equipe era ter funcionários que são do quadro do Tribunal de Justiça e que conhecem o funcionamento da instituição, o modo de elaboração dos pareceres técnicos e compreendem que o tempo para o trabalho é o tempo do processo que, no caso da Lei Maria da Penha, é muito curto.

A entrevistada explica que trabalham diretamente com o juiz, mas podem fazer estudos de caso e elaborar pareceres para defensores, promotores e advogados, desde que tenham feito a solicitação através do juiz. Entre as atividades que realizam estão: os pareceres técnicos que, além das apreciações sobre o caso, contém também os encaminhamentos que deverão ser realizados de acordo com as necessidades e carências identificadas nos relatos das mulheres – acrescenta que não fazem acompanhamento dos casos, mas encaminham para outros serviços que darão seqüência ao atendimento. Realizam também algumas visitas domiciliares, especialmente quando são ocorrências de violência ou maus tratos contra idosos e crianças; participam de audiências quando o juiz sente necessidade de apoio dos profissionais para ouvir as partes; fazem atendimento para os réus presos, mas apenas quando eles vão ao fórum para a audiência (não fazem visita ao presídio). E, por fim, realizam os grupos de reflexão com agressores.

Os grupos com agressores acontecem como parte das medidas alternativas aplicadas nos casos de suspensão do processo. Os réus são encaminhados pelos juízes e a participação no grupo é condição para manter a suspensão do processo⁴⁵. Os grupos são realizados no próprio fórum e são conduzidos por seis profissionais que se distribuem em duplas (um(a) psicólogo(a) e um(a) assistente social). Uma vez que o réu aceite a transação penal⁴⁶, ele é encaminhado para a equipe e

“ Ele vem para uma entrevista de avaliação porque tem dois tipos de grupo, tem um grupo que é informativo que acontece em um dia só num período três horas. A equipe faz essa

⁴⁵ Entre junho de 2007, e fevereiro de 2010, foram realizados 33 grupos de reflexão, dos quais participaram 453 homens. (Gomes, 2010)

⁴⁶ Para Gomes (2010), as práticas de aplicação da Lei Maria da Penha no I Juizado de Violência Doméstica e Familiar parecem favorecer uma padronização no tratamento judicial aos casos. “Na prática, quase todos os casos _ se não há arquivamento e desistência da vítima _ têm o mesmo desfecho no que concerne à solução: os réus são beneficiados pelo acordo de suspensão condicional do processo.... Se o réu aceita o acordo, o que quase sempre ocorre, ele tem o processo suspenso em troca de comparecer ao juizado mensalmente por dois anos para assinar um documento de presença e participar do grupo de reflexão promovido pela equipe técnica da instituição.... Por um lado, a preferência pelo acordo indica que existe uma maneira relativamente consensual de perceber os crimes de “violência doméstica e familiar contra a mulher”: são crimes compatíveis com soluções de menor rigor repressivo, que assegurem o monitoramento do réu em liberdade e tenham potencial efeito pedagógico e preventivo. Por outro lado, é um recurso que certamente atende às necessidades de “celeridade processual” e à organização social do Sistema de Justiça brasileiro como um todo. Neste segundo sentido, o recurso preferencial ao acordo pode ser analisado como um índice da rotinização ou automatização dos procedimentos jurídicos.”

triagem e avalia se só esse encontro vai dar conta, coisas mais leves ou a primeira vez, não tem antecedentes, tem pouco histórico de violências anteriores, ou ele vai para o grupo reflexivo, esses oito encontros que é um trabalho mais longo, então tem essa triagem e ele aguarda ser chamado para começar esse grupo....parte dos temas tratados são fixos, como a lei, outros dependem da demanda que eles trazem, e podem ser paternidade, alcoolismo, sexualidade...”

Para o atendimento dado às mulheres, além do Núcleo da Defensoria que faz o seu acompanhamento⁴⁷, um diferencial do I Juizado é a presença do CREAS no mesmo edifício, o que facilita o encaminhamento das mulheres e dá agilidade ao atendimento, evitando que elas precisem fazer novos deslocamentos para obter acesso a programas sociais do município. Este arranjo faz parte do termo de cooperação assinado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Tribunal de Justiça (TJRJ).

Equipe Multidisciplinar – II Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

O segundo Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher está instalado na zona Oeste do Rio de Janeiro, em Campo Grande. A equipe multidisciplinar foi constituída em 2007, quando foi criado o Juizado, mas todos os profissionais eram contratados e dois anos depois a equipe foi desfeita. Para recompor a equipe foi utilizado o mesmo convênio entre o Tribunal de Justiça com a Fundação Estadual de Saúde para aproveitamento dos profissionais que haviam feito concurso naquela fundação e estavam aguardando a convocação. Havia a previsão de seis profissionais: três de assistência social e três de psicologia, mas algumas profissionais nem chegaram a assumir o cargo e a equipe acabou ficando reduzida a apenas duas assistentes sociais, uma psicóloga e uma estagiária de serviço social. Trata-se, portanto, de uma equipe bem menor em relação àquela que trabalha no I Juizado.

Quanto às atividades, dão apoio ao trabalho realizado pelo juiz, especialmente com a elaboração do parecer técnico após estudo dos casos mediante entrevistas com as mulheres e, se necessário, com seus agressores. A entrevistada diz que também emitem pareceres para o juiz da Vara de Família, desde que sejam caso envolvendo violência doméstica e familiar. Participam de audiências, principalmente para dar acompanhamento nos casos que envolvem crianças e idosos; fazem atendimentos para réus presos (nas dependências do Fórum). Não realizam visitas domiciliares porque a equipe é muito pequena, mas há um carro a disposição, caso seja necessário. A equipe também realiza os grupos de reflexão com os homens e com mulheres.

A entrevistada faz uma distinção preliminar entre os dois grupos: para as mulheres, os grupos são conduzidos pela psicóloga, pois há uma necessidade de trabalhar com a auto-estima, e também realizam grupos antes das audiências previstas no artigo 16, para dar orientação sobre representação criminal e medidas

⁴⁷ Além do Núcleo da Defensoria que atende as mulheres, há também os defensores públicos que atendem aos homens.

protetivas. Para os homens, os grupos são conduzidos pela assistente social porque identificam também uma demanda nessa área. Estes grupos têm duração de seis encontros e os temas dividem-se em dois blocos: um é fixo, trata sobre gênero, violência, alcoolismo; o outro varia de acordo com o perfil e as demandas do grupo, podendo tratar sobre filhos, relacionamento, sexualidade ou outros temas que são abordados pelos próprios homens durante as discussões. A entrevistada não informou o número de pessoas que participam de cada grupo, mas diz que há uma grande defasagem para o atendimento que pode se iniciar até seis meses após a decisão de suspensão do processo.

Equipe Multidisciplinar – III Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

O III Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher está instalado no bairro de Jacarepaguá e é o mais recente dos três juizados, criado em 2008. Antes da composição da equipe multidisciplinar, os pareceres e estudos de caso eram realizados por assistentes sociais e psicólogos da Vara de Família da Barra da Tijuca. Com o aumento no volume de processos, foi necessário constituir uma equipe própria que é formada por 8 profissionais: cinco assistentes sociais e três psicólogas. De todo o grupo, apenas duas assistentes sociais fazem parte dos funcionários do Tribunal de Justiça, enquanto as outras foram contratadas através de convênio entre o TJRJ e o Ministério da Justiça. Para a entrevistada esta característica do grupo vinha sendo motivo de preocupação, pois os contratos venceriam no início de 2011 e se não houvesse renovação seria necessário fazer nova contratação de profissionais, o que poderia afetar a continuidade dos trabalhos.

As atividades que realizam assemelham-se às aquelas já descritas pelas duas outras equipes, embora esta entrevistada tenha afirmado que também atendem mulheres que vão ao juizado em busca de informações e orientação, independente de já haver processo. Quanto aos encontros (que todas denominam como ‘estudo de caso’) com as mulheres e seus agressores – e também filhos, quando necessário – a entrevistada informa que são agendados por telefone, mas se não conseguem contato realizam visitas domiciliares. Diferente das duas outras equipes, esta entrevistada faz questão de afirmar que sempre ouvem as duas partes envolvidas no processo antes de elaborar seus pareceres. A exceção são os casos em que a mulher comparece na audiência para retratação da representação criminal (artigo 16) e o juiz suspeita que a mulher possa estar sendo pressionada para encerrar o processo. Nestes casos, a equipe faz o atendimento apenas com a mulher, para certificar-se sobre os motivos de sua decisão.

Com relação aos agressores, nos casos em que estão presos há também um diferencial em relação às outras equipes: se é necessário avaliar a medida ou um pedido de liberdade provisória, a equipe convoca o réu ao Fórum, através do cartório, e ele é levado com escolta da PM para ser ouvido no espaço da equipe multidisciplinar – enquanto nos outros dois juizados, réus presos apenas são ouvidos pelas equipes no dia da audiência e no espaço da carceragem. Por fim,

fazem também os grupos de reflexão com agressores, mas informa que os homens que praticam violência sexual não participam desses grupos, porque entendem que haveria um processo de rejeição e exclusão deles, o que não seria compatível com a metodologia do trabalho dos grupos, que é a inclusão. Não fazem grupos de reflexão com as mulheres, embora tenham desejo de organizá-los também.

Ao tratar sobre as limitações da rede de atendimento às mulheres, a entrevistada diz que procura acionar aqueles serviços localizados nas proximidades para facilitar o acesso das mulheres. Entre os grupos que aciona, além dos CRAS, estão a DEAM e também grupos de reflexão que são organizados por igrejas.

- *Núcleo de Atendimento a Mulher/NUDEM da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro*

O NUDEM foi o primeiro núcleo especializado de Defensoria Pública no atendimento de mulheres no país, criado em 1997 no bojo de um movimento pela especialização realizado pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro, quando foram criados os núcleos de atendimento ao idoso, consumidor, portador de necessidades especiais e crianças e adolescentes, e da mulher. Antes da Lei Maria da Penha, a atuação se concentrava nas Varas de Família, e depois de 2006 passaram a atuar também nos processos criminais e nas medidas protetivas.

O Núcleo desempenha um papel de articulação das políticas de gênero dentro da Defensoria Pública: além de atuar nos processos da Lei Maria da Penha, as defensoras participam de eventos, organizam cursos para o público externo e também para o público interno (defensores, servidores e estagiários), e também participam das discussões sobre a rede de serviços. O atendimento é voltado para mulheres em situação de violência doméstica e familiar, mas não se limita àquelas que já registraram ocorrência policial ou estão com o processo em andamento, oferecendo atendimento e orientação para aquelas que sofrem violência, mas não estão seguras quanto ao registro da ocorrência.

Além do NUDEM, as mulheres também são assistidas pelo(a)s defensore(a)s que atuam nas varas e juizados e acompanham diretamente os processos. Segundo a entrevistada, por uma coincidência, as duas defensoras do NUDEM são também as defensoras que atuam nos processos do I Juizado, o que confere uma continuidade maior aos atendimentos. Além das duas defensoras, o NUDEM tem nove estagiários, além de outros dois que atuam na vara como assistentes das defensoras. Não possuem uma equipe multidisciplinar, encaminhando para o atendimento na sede da Defensoria Pública.

Quanto a atuação das defensoras no Juizado, atuam na parte de família – separação, guarda de filhos, alimentos, partilha de bens; na parte cível nas ações indenizatórias, nas medidas protetivas e nos processos criminais apenas nas ações penais privadas

“... na ação penal incondicionada, a gente raramente atua, entendendo que a mulher tem que ser orientada, mas não precisa necessariamente de uma defensora como assistente de

acusação...a gente tem uma atuação paralela de orientação...quando ela vai dar o depoimento dela nós acompanhamos, mas no sentido dela se sentir acompanhada, orientamos antes, conversamos com ela, mas no momento da atuação mesmo, a gente se faz presente mas numa coisa de dar força, de dar um fortalecimento, dela perceber que ela não está sozinha ali naquele momento...”

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar do Rio de Janeiro limitam sua intervenção nas ações cíveis e de família às medidas protetivas, com caráter provisório. As ações principais relacionadas à separação conjugal, pensão alimentícia, guarda de filhos e outras devem ser encaminhadas a partir das varas de família e cíveis. A coordenadora do NUDEM considera esta divisão como prejudicial às mulheres, uma vez que as ações que deveriam ser analisadas em seu conjunto acabam fragmentadas pelo judiciário ampliando o tempo necessário para as decisões.

A coordenadora do NUDEM participa do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher e da Comissão Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher, o que lhe permite uma atuação direta nas discussões sobre a rede de serviços e a organização dos encaminhamentos que podem ser realizados para as mulheres. Ressalta que o Centro Integrado de Atendimento da Mulher (CIAM) é o grande parceiro dos atendimentos porque recebe a mulher e faz seu encaminhamento para os outros serviços de acordo com as necessidades que apresente.

- *Defensora Pública – II Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*

As mulheres que são atendidas no II Juizado de Violência Doméstica e Familiar contam o atendimento por uma defensora pública e seus dois estagiários. Antes de trabalhar neste Juizado esta defensora pública atuou nas varas de família durante muitos anos e, por esta razão, para facilitar o encaminhamento das ações solicitou à Defensoria Pública que lhe desse competência concorrential para também dar entrada nas ações de família nos casos de violência doméstica e familiar. Assim, a defensora ampliou sua atuação. No Juizado atua nos pedidos de medidas protetivas – quando solicita medidas provisórias de guarda, alimentos, separação de corpos, e orienta as mulheres nas ações criminais. Quando existe a decisão da separação conjugal, ela mesma elabora as peças iniciais desses pedidos e dá entrada nas Varas de Família onde poderá também representar as vítimas. Dessa forma, entende que colabora para o encaminhamento dos processos nas Varas de Família, agiliza o atendimento prestado para as mulheres e evita mais sobrecarga de processos no juizado.

Para organizar o fluxo de atendimento, fez um acordo com a DEAM de Jacarepaguá: quando as mulheres registram a ocorrência recebem um ofício da Defensoria orientando para que compareçam para conversar com a defensora. Com este procedimento, tem conseguido que um grande número de mulheres, após a denúncia na delegacia, chegue até ela, para obter mais informações, orientações e dar continuidade a suas ações. Nos casos em que recebe o processo e percebe que a mulher pode estar em situação de risco e não a procurou, faz o contato telefônico para estimular sua presença no juizado.

Esta defensora pública sempre trabalhou em varas de família e apenas tomou conhecimento sobre a Lei Maria da Penha após ter sido designada para este cargo. Em seu trabalho desenvolve também tentativas de acordos, evitando o processo criminal e também a aplicação de medidas protetivas. Como exemplo, refere-se aos casos em que o episódio de violência constituiu um fato isolado na vida daquelas pessoas e há um pedido de afastamento do agressor do lar. Nesta situação, convoca o homem e a mulher em audiência e, junto com a defensora do agressor, tentam um acordo para que ele saia espontaneamente da casa. Entende que assim o acordo se torna mais fácil – pela presença dos defensores, promotor, juiz – e que o *‘homem não fica com mais raiva da mulher’*. Da mesma forma, apenas aceitam a retratação da mulher em casos de lesão corporal, quando são fatos isolados e considerados menos graves.

Na organização de seu trabalho, a defensora não faz referências ao NUDEM e não foi possível saber como se articulam e quando solicitada a responder sobre os encaminhamentos externos que realiza, menciona os serviços da região, como a DEAM e o CIAM, como referências principais para o atendimento das mulheres.

- *Promotorias Especializadas – I Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*

O Ministério Público do Rio de Janeiro não criou um núcleo especializado de direitos das mulheres ou de violência doméstica e familiar, mas instalou promotorias que atuam exclusivamente junto aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. No caso do I Juizado, são duas promotorias com duas promotoras e seus estagiários. Entre as atribuições desta promotoria estão as ações penais incondicionadas, as medidas protetivas e prisões em flagrante. As intervenções do Ministério Público no Rio de Janeiro são bi-partida: os inquéritos das DEAMS e distritos policiais são direcionados para um órgão que centraliza os inquéritos policiais (chamadas Promotorias de Investigação Policial - PIP) onde são apreciados e, havendo elementos de convicção para o promotor público responsável, é oferecida a denúncia e o inquérito é distribuído para as Varas ou Juizados competentes. No caso das DEAMS, existem duas PIP na capital que são responsáveis apenas pelos inquéritos lavrados nestas delegacias especializadas. Estas PIP trabalham em estreito diálogo com as promotorias especializadas que atuam no I Juizado de Violência Doméstica e Familiar. Foi esta aproximação que permitiu a celebração de um acordo para que as solicitações de medidas protetivas fossem encaminhadas diretamente para as promotorias especializadas, dando maior celeridade aos pedidos. As PIPS também tem a atribuição de fiscalização dos serviços da rede, excetuando as DEAMS cuja responsabilidade de fiscalização é responsabilidade das PIPS. Para melhorar o fluxo de inquéritos entre as promotorias e o Juizado existe uma proposta de criar PIP para cuidar apenas dos inquéritos enquadrados na Lei Maria da Penha, o que tornaria o recebimento do inquérito e o oferecimento da denúncia mais célere.

A promotoria especializada foi criada a partir de uma promotoria de família e sua promotora titular também veio desta área, sem conhecimento anterior sobre a

Lei Maria da Penha. Ao contrário da defensora do NUDEM, entende que é correta a separação de competências para que os juízes de vara de família continuem julgando as ações de família, por terem melhores condições para isso.

Quanto aos encaminhamentos que podem ser feitos para as mulheres, a promotora não atua de forma direta, mas em sua opinião “não dá prá sobreviver sem os centros de referência...” porque é para lá que as mulheres são encaminhadas depois que vão à DEAM ou mesmo a partir do NUDEM “...porque é ali que a mulher vai encontrar efetivamente um apoio social para ela, coisa que nós aqui não podemos conhecer.” Como exemplo de funcionamento desta parceria com os centros de referência, menciona o CREAS *Simone de Beauvoir*, que está instalado no prédio do Juizado e para onde as mulheres podem ser diretamente encaminhadas quando saem da audiência.

- *Centro Integrado de Atendimento à Mulher “Márcia Lira”*

O CIAM é um centro de referência especializado no atendimento para mulheres, criado em 2001 e vinculado à Superintendência dos Direitos da Mulher da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos. O serviço oferece atendimento psicossocial e orientação jurídica e funciona também como porta de entrada para a casa abrigo para mulheres em situação de violência. Ali também funciona o ‘Disque Mulher’, uma central telefônica gratuita que dá orientação sobre direitos e serviços para mulheres.

O quadro de profissionais é formado por duas advogadas, duas assistentes sociais e quatro psicólogas que se distribuem em dois grupos para atendimento no período da manhã e tarde. Um diferencial dessa equipe, como enfatizado pela entrevistada, é sua proximidade com o movimento de defesa dos direitos das mulheres, mas ‘não necessariamente feminista’. O quadro de recursos humanos conta também com duas recepcionistas, duas funcionárias do administrativo, dois seguranças e um policial militar – os únicos homens da equipe toda. Solicitada a comentar o impacto da Lei Maria da Penha sobre a dinâmica de funcionamento do serviço, a entrevistada explicou que após a lei, com o aumento do número de serviços especializados no município (e a multiplicação de equipes multidisciplinares), houve uma redução no atendimento encaminhado para o CIAM⁴⁸, o que acabou impactando numa redução da equipe de profissionais. Informa, ainda, que, nos últimos meses, com a participação do CIAM na rede, e as discussões que estão sendo realizadas sobre o fluxo de atendimento, têm repercutido num aumento de encaminhamentos para o serviço.

O atendimento oferecido pelo centro está adequado à Norma de Uniformização dos Centros de Referência e consiste na avaliação psicológica, social e jurídica da mulher e seu encaminhamento para outros serviços da rede.

⁴⁸ A entrevistada não soube precisar o número de atendimentos antes e depois da Lei Maria da Penha, mas como dados aproximados, disse que antes da lei realizavam entre 25 e 40 atendimentos por dia. Após a lei, esse número caiu para 10 a 15 atendimentos diários. Atualmente, são feitos, em média, 25 atendimentos por dia.

“todas as vezes que elas são impulsionadas para romper com esse ciclo, seja na primeira vez, ou seja em novas ocorrências, aí ela vai até nós e fazemos a avaliação da situação e acionamos a rede de proteção...de atendimento, prá além da situação de violência, para que a gente acione inclusive a rede de apoio para a mulher.”

Além desse papel de articulador dos encaminhamentos e triagem para a casa abrigo, o Centro de Referência também organiza grupos de reflexão com mulheres vítimas de violência, os quais a entrevistada define como espaços de ajuda e orientação mútua entre as mulheres

“... [elas] compartilham experiências, compartilham principalmente os avanços, na própria vida, incentivam outras mulheres... elas se fortalecem na medida em que fortalecem outras mulheres. Quando elas se vêem hoje, quando elas podem comparar como elas estão hoje olhando como elas estavam há um tempo atrás, nas mulheres que estão chegando agora...e muitas se tornam militantes.”

Os grupos mesclam a participação de mulheres que estão chegando ao serviço com aquelas que já iniciaram esse percurso há mais tempo. Além da postura militante que muitas assumem, com o tempo passaram a demandar mais informações e mais espaços de discussões, levando à criação de um ‘grupo operativo’ que reúne as mulheres para discutirem temas de seus interesses, relacionados aos direitos das mulheres. Desta forma, o CIAM também atua como espaço de multiplicação do conhecimento e prevenção da violência.

Um diferencial no trabalho do CIAM é a preocupação com a formação e o compartilhamento de conhecimento pela equipe. Além de participarem nos eventos e nos cursos de capacitação que são organizados pela Superintendência, a Defensoria, o Juizado, também realizam atividades internas como reuniões, estudos de caso, discussão de textos e contam com a supervisão externa de uma profissional que quinzenalmente se reúne com a equipe para discutir a dinâmica do atendimento e dos encaminhamentos. Nestas atividades procuram envolver todos os funcionários e também os estagiários. Além da atenção com os fluxos de atendimento interno, há também uma preocupação em preparar o profissional para realizar os encaminhamentos para outros serviços, o que implica não apenas em identificar as necessidades das mulheres e os serviços que poderão ser acionados, mas a elaboração de relatórios circunstanciados sobre a situação da mulher, contendo o atendimento já oferecido e os demais encaminhamentos realizados. Esse relatório acompanha o ofício que a mulher deve apresentar no serviço de destino. Cansadas de receber as mulheres de volta no CIAM dizendo que não foram bem atendidas, a coordenadora diz que o ofício é “um ultimato. Porque é preciso que aquele serviço entenda o que nós, enquanto serviço, estamos esperando daquele serviço quando mandamos aquela mulher.”

- *Centro de Referência das Mulheres da Maré “Carminha Rosa”*

O Centro de Referência foi criado em dezembro de 2004 e está instalado no bairro da Maré. O Centro está vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que coordena suas atividades e provê a estrutura para seu funcionamento. O objetivo do serviço é dar atendimento psicossocial e jurídico para mulheres em

situação de violência de gênero – principalmente a violência doméstica – e também ser um pólo de formação de profissionais que sejam capazes de atuar em diferentes áreas, com um olhar de gênero. O quadro técnico é composto por profissionais da própria universidade – assistentes sociais e psicólogas – e estagiária do serviço social, psicologia, ciências sociais, letras, belas artes e direito “com um olhar de gênero e sempre com a preocupação de investir nessa política pública para as mulheres”.

Apesar dos esforços para compor equipes técnicas fixas, com profissionais concursados pelo estado, um fator que fragiliza o serviço e provoca rotatividade nas equipes é justamente a localização geográfica da casa. O centro está instalado no bairro da Maré (localizado no Complexo da Maré, um conglomerado de comunidades), um bairro com altos índices de violência urbana, violência policial e em proximidade com o tráfico de drogas e com a disputa entre facções criminosas. Este contexto reflete negativamente sobre os profissionais que não permanecem muito tempo no serviço. Outro complicador para o atendimento é a relação de desconfiança entre moradores e policiais, o que dificulta, por exemplo, o encaminhamento dos casos de violência para as delegacias de polícia. Além disso no bairro, os espaços de privacidade praticamente inexistem, as casas são germinadas e as mulheres acabam muito expostas pela situação de violência em que vivem o que leva a terem mais receio de procurar ajuda institucional.

Como estratégia de fortalecimento do serviço, o Centro de Referência foi instalado ao lado do Posto de Saúde, o que permitiu criar uma parceria entre os serviços e com os agentes de saúde que realizam visitas domiciliares e podem fazer observação *in loco* sobre as condições de risco de mulheres que vivem em situação de violência sem provocar maior exposição dessa situação.

O atendimento oferecido pelo centro é aquele definido na Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência, ou seja, atendimento psicológico, social e jurídico, com o objetivo de acolher a mulher, identificar as suas demandas e fazer os encaminhamentos para outros serviços, para que possa receber atendimento psicoterapêutico, para inclusão em programas e benefícios do governo, orientação para ir à Defensoria Pública - mas oferecem também os grupos de reflexão e oficinas de artesanato, de teatro, de leitura, de culinária, cursos de educação de direitos humanos, cursos sobre Lei Maria da Penha. Segundo a entrevistada, essas oficinas são importantes porque em muitos casos o atendimento psicossocial e jurídico não é suficiente para que a mulher enfrente a situação de violência, enquanto as outras atividades também se apresentam como alternativas para geração de renda e ajudam a elevar a auto-estima da mulher, contribuindo para que saia da violência. Além disso, o trabalho das oficinas é também um espaço terapêutico e de reflexão, na medida em que é acompanhado por psicólogas ou estagiárias que conversam com as mulheres enquanto elas desenvolvem suas atividades. Ainda sobre as oficinas, a entrevistada ressalta sua importância como estratégia de atração das mulheres para o serviço

“... a gente percebe que o fato dessa casa oferecer essa diversidade grande de cursos e de oficinas, facilita que as mulheres venham, sem ser identificadas como mulheres que estão em situação de violência. Ela vem, ela participa de uma oficina de artesanato no primeiro

andar, ela desce e é atendida e sobe, e a coisa fica diluída até que ela encare o problema e enfrente a superação.”

Os serviços acionados para atendimento das mulheres são, principalmente, aqueles que estão na região – CRAS, postos de saúde, hospitais, Defensoria Pública, o escritório modelo da UFRJ, mas a entrevistada não vê os serviços do município se articulando em rede. Analisando os obstáculos, refere-se à rotatividade de pessoal nos serviços, que dificulta o estreitamento dos laços entre os serviços e a superação dos contatos individuais, e chama também a atenção para os obstáculos de natureza política e a dificuldade de criar diálogos intersetoriais e que envolvam políticas de diferentes esferas de governo.

- *SOS-Mulher – Centro de Atenção à Mulher Vítima de Violência/Hospital Pedro II*

O SOS-Mulher foi criado na década de 90 pela Secretaria Estadual de Saúde. O serviço consiste num ambulatório para atendimento psicológico e social de vítimas de violência sexual e doméstica. Fazem o atendimento emergencial, com protocolo específico para serem aplicados nos casos da violência sexual e para os casos de violência doméstica física e psicológica com atendimento psicoterápico breve ou com acompanhamento. O ambulatório tem uma equipe de enfermagem, mas não tem médico atendendo no local e o atendimento clínico e cirúrgico é realizado na maternidade do Hospital Pedro II, local onde o serviço encontra-se instalado.

Até meados dos anos 2000, os profissionais que atendiam no SOS-Mulher eram parte de uma cooperativa. Mudanças na legislação provocaram o afastamento dessas pessoas e o preenchimento das vagas por profissionais contratados através de um concurso realizado pela Fundação Estadual de Saúde. Ocorre que os contratos são temporários e a equipe que foi constituída a partir de 2009 terá seu contrato encerrado em dois anos, fazendo com que todos os profissionais sejam substituídos no serviço, gerando grandes perdas em termos de pessoal especializado para o atendimento.

A entrevistada iniciou no serviço havia aproximadamente seis meses e relatou que as equipes estavam ainda incompletas. Desde sua entrada no serviço não participou de nenhum curso de capacitação sobre violência, gênero ou sobre a Lei Maria da Penha. O único treinamento que teve foi a respeito “de uma ficha de notificação de violência, mas não era só violência contra a mulher, era qualquer tipo de violência, contra homem e criança..mas essa ficha não chegou ainda no setor.”

No fluxo interno, o maior obstáculo que enfrentam é quanto ao atendimento médico nos casos de violência sexual, referindo-se aos médicos que se recusam a atender em casos de abortamento legal. NO atendimento externo, consideram que há uma rede de serviços pela própria existência dos serviços, mas não considera que seja uma rede articulada, nem soube dizer se o serviço participava de reuniões para discutir esse assunto.

Condições para Aplicação da Lei Maria da Penha no Rio de Janeiro

A cidade do Rio de Janeiro tem três Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em funcionamento, todos contam com equipes multidisciplinares, promotores de justiça atuando exclusivamente nos casos de violência doméstica e familiar, defensora(e)s pública(s) para as mulheres e também para os homens. Com relação às equipes multidisciplinares, apesar das diferenças quanto à composição das equipes – sobretudo quanto ao número de profissionais – as atividades que realizam são definidas pelo artigo 29 da Lei Maria da Penha, e profissionais das três equipes enfatizaram que sua intervenção deve limitar-se ao tempo de duração dos processos, enquanto outros atendimentos de médio e longo prazo devem ser realizados por outros serviços. Não se pode deixar de notar, no entanto, como entendem esse ‘limite do processo’, tomando como exemplo o trabalho que realizam com os grupos de reflexão.

Nos três serviços, os grupos com homens apresentam uma clara conexão com o processo judicial, uma vez que fazem parte das condições para a suspensão do processo, mas com relação às mulheres esta conexão não é cristalina. Algumas equipes realizam ou pretendem realizar esses grupos de reflexão com mulheres que consistem numa atividade extra que obriga a sua presença no espaço do juizado (com o seu conseqüente deslocamento, uso de seu tempo, etc.). Não há clareza quanto ao objetivo do trabalho que realizam e, se por um lado não assumem uma abordagem terapêutica, por outro lado compartilham uma proposta de ‘reflexão’.⁴⁹ Nenhuma das entrevistadas discorreu sobre a metodologia adotada para os grupos de homens ou de mulheres, limitando-se a falar sobre os temas que são tratados. Aparentemente, não se trata de uma metodologia construída de forma compartilhada pelas equipes, que seja resultado de uma reflexão comum e de quem tem conhecimento aprofundado sobre gênero e violência. Esta observação ganha maior relevância pelo fato de que as profissionais que estão nestas equipes carregam experiências de trabalho diferenciadas: aquelas que são do quadro de profissionais do TJ vieram de trabalhos com crianças e adolescentes e/ou nas Varas de Família; entre as contratadas encontram-se algumas com experiência clínica de atendimento em consultórios de psicologia, outras haviam prestado concurso na área da saúde e não necessariamente pensavam em trabalhar com o tema da violência. Não foi possível conhecer para cada uma das participantes desses grupos se tinham conhecimento anterior sobre a temática de gênero e violência, mas de modo geral, pelo que foi possível apurar do conjunto de entrevistas, esse conhecimento anterior constitui exceção e não a regra.

A equipe do II Juizado é que mais se ressentia dessa situação, uma vez que ali a equipe foi inteiramente reconstituída a partir de funcionários contratados. Sobre a capacitação para o trabalho a entrevistada informa que o juiz autorizou que a

⁴⁹ As entrevistadas não fizeram considerações sobre a adesão de homens e mulheres aos grupos. Entre as mulheres, por exemplo, não se sabe como se dá a recomendação para participar dos grupos. Entre os homens, por outro lado, essa participação resulta de uma transação penal em torno da suspensão do processo, o que faz acreditar que a adesão à proposta seja maior.

equipe que estava saindo fizesse uma reunião com os profissionais que estavam chegando, o que foi “a salvação, caso contrário estariam todos perdidos”...

“...teve apenas um encontro que foi lá no centro [no I Juizado] , que repassaram um pouco prá gente o que ia ser o trabalho, mas curso não teve nada. É até uma queixa. Ninguém ‘tava’ preparado, todo mundo caiu aqui de paraquedas, e foi exatamente no mês que a equipe anterior estava saindo...então, não teve ninguém para repassar o serviço prá gente.”

Internamente, as equipes do I e do III Juizados afirmaram que realizam reuniões de orientação e discussão de casos que estão sendo atendidos, mas reconhecem as limitações e descontinuidade desses encontros, pois há sempre muito trabalho a ser feito. Para a entrevistada do III Juizado a composição das equipes de trabalho deveriam se pautar pela experiência de trabalho anterior no Judiciário e pela capacitação contínua

“...No fundo, no fundo, todas as varas, tudo o que você aprende trabalhando em todas as varas, individualmente, você vê na Maria da Penha...quem deveria vir pra cá, são os profissionais mais antigos da casa, com mais experiência. Então você pega todas as áreas de intervenção que hoje o serviço social já atua no tribunal, historicamente há quase duas décadas, ou mais um pouquinho, e traz pra cá, só que com violência. Então, na verdade, a questão que acode, é a violência, mas no pano de fundo, a violência, ela só vem porque as outras questões jurídicas estão mal resolvidas. As pessoas não conseguem lidar com as outras questões jurídicas da família, que é a separação, que é a guarda, que é alimentos, que é interdição, quem é que vai cuidar daquele idoso, que é... A situação do adolescente em conflito com a lei... Então aqui, na verdade, você é obrigado a conhecer ... o ECA e o Estatuto do Idoso...a Lei 9099/95... Então assim, a Lei Maria da Penha, ela consegue emaranhar todas as outras legislações pertinente à garantia de direitos familiares num só lugar, então quem trabalha aqui, na verdade, precisaria de um apanhado de coisas...”

Neste contexto de falta de padronização de metodologia e da falta de conhecimento mais amplo sobre as leis e as dinâmicas dos conflitos familiares, como expressou a entrevistada, chama também a atenção a inexistência de mecanismos de avaliação sobre esses grupos (exceto as horas que são dedicadas no último encontro, para que os participantes falem sobre a experiência) e o impacto que resultam para a vida de homens e mulheres.

O Rio de Janeiro foi um dos municípios que participaram do *Projeto de Acompanhamento e Fortalecimento da Política Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher*⁵⁰, realizado entre 2005 e 2006, portanto, antes da aprovação da Lei Maria da Penha. O objetivo deste projeto era de contribuir para a constituição de espaços de participação de todos os serviços especializados existentes em cada município, visando criar o diálogo entre eles, favorecer o conhecimento e o reconhecimento entre os serviços, e facilitar a construção de parcerias que pudessem derivar em fluxos de atendimentos e encaminhamentos. Um diferencial deste projeto pode ser apontado na presença de uma coordenação externa à rede

⁵⁰ O projeto foi desenvolvido nos estados de Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Tocantins com o objetivo de dar apoio à implementação de redes estaduais de atenção integral às mulheres em situação de violência e fortalecer a discussão e implementação de uma política nacional de combate à violência contra as mulheres. A coordenação do projeto foi feita pela Agende – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e a CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, e teve o apoio da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres – SPM.(2005-2007). Os resultados do projeto encontram-se publicados em Leocádio e Libardoni, 2006.

(e aos serviços), figurando como facilitadora do diálogo e da organização dos trabalhos.

Algumas das sementes lançadas naquele período puderam ser identificadas nas entrevistas realizadas nesta pesquisa, como a permanência de um grupo que continua a discutir a rede, os protocolos, fluxos, a inclusão de novos serviços e as novas medidas que são introduzidas pela Lei Maria da Penha. Na percepção de algumas entrevistadas, os avanços existem, mas são lentos e esbarram em pelo menos dois obstáculos: um deles teria natureza política, resultado da dificuldade em estreitar parcerias entre serviços que pertencem a diferentes esferas de governo. O segundo obstáculo seria criado pelas pessoas que estão nos serviços e não abrem mão de determinadas práticas (institucionalizadas ou não) em favor de um encaminhamento mais organizado e que possa atender melhor às necessidades das mulheres, conforme ilustrado nos dois depoimentos abaixo

“uma rede não é só um protocolo e ‘estamos em rede’. A rede é um movimento vivo de pessoas que intercambiam problemas, que trocam informações, que estão juntas pra debater e que socializam informações...nas reuniões da rede é muito difícil que as pessoas falem dos problemas de seus serviços, para poder trocar com os outros que porventura tem, ou já tenham superado esse problema... Quando você vai num seminário que alguém levanta o problema, muito rapidamente há um contorno, um desvio para que aquele problema não seja tratado”

Estas dificuldades não são recentes, mas ganharam novos contornos com a aplicação da Lei Maria da Penha. Com a criação de novos serviços, observa-se que há uma multiplicação de esforços em garantir atendimento para as mulheres, o que nem sempre se concretiza em fortalecimento da rede.

“rede é ainda muito fraquinha, é muito difícil, muito difícil...mas as dificuldades que eu acho, que eu encontro, são as questões políticas, e a questão mesmo, não sei se posso dizer que é vaidade isso, mas essa questão de eu entender que eu sou tão importante quanto o outro e não mais importante que o outro, a consciência que o trabalho tem que ser em conjunto, e quando eu trabalho em conjunto eu abro mão de aparecer, eu abro mão de ser maior, porque eu tô de mão dada com o outro, essa dificuldade eu vejo, muitas vezes me desagrada muito.”

Salvador, Bahia

As discussões sobre redes de atenção a mulheres em situação de violência na cidade de Salvador tiveram início no final dos anos 1990, tendo como impulsionadores serviços na área da saúde e o movimento de mulheres. Posteriormente, foram se somando a DEAM, e nos anos 2000, a casa abrigo. A política de enfrentamento a violência contra a mulher ganhou força com a criação da Superintendência de Políticas para Mulheres, instância vinculada à Secretaria de Promoção da Igualdade do Estado da Bahia, que promoveu a instalação do Centro

de Referência, consolidando assim o ‘núcleo central das discussões sobre a rede de serviços especializados’⁵¹.

No decorrer dos anos 2000 novos eventos foram se somando a esses esforços: em 2005, Salvador participou do *Projeto de Acompanhamento e Fortalecimento da Política Nacional de Combate à Violência Contra a Mulher*, alavancando as discussões para criação do Grupo de Trabalho sobre a Rede. Em junho de 2008, o governo do estado fez sua adesão ao Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres, o que permitiu que entre 2007 e 05/2010 fosse repassado R\$ 6.423.595,28, pela Secretaria de Políticas para Mulheres, recurso utilizado na criação de novos serviços e reestruturação daqueles já existentes.

A seguir são apresentadas, de forma sintetizada, informações a respeito dos serviços que foram incluídos neste estudo de caso, abrangendo o ‘núcleo central’ da rede e as instâncias especializadas que atuam junto à Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, em Salvador.

- *Centro de Referência Loreta Valadares*

As discussões sobre a criação do Centro de Referência para atendimento de mulheres em situação de violência tiveram início em 2004 e se concretizaram com a abertura do Centro de Referência Loreta Valadares (CRLV), em novembro de 2005. O Centro resulta de uma parceria entre o governo do estado – através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES), o governo do município – através da Superintendência Municipal de Políticas para Mulheres e o governo federal - com a Secretaria de Políticas para Mulheres. Nesta parceria, cada esfera governamental assume uma parte das responsabilidades para que o Centro possa funcionar: a SEDES é responsável pelo aluguel do imóvel e do automóvel, a Superintendência assume as responsabilidades por recursos materiais e humanos, com uma equipe formada por servidores concursados do município. A SPM, por sua vez, deverá prover recursos através do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência.⁵²

O Centro tem uma equipe com 23 funcionários entre assistentes sociais (5), psicólogas (2), advogada (1) pedagogos (3 – sendo um homem). Há também uma equipe administrativa com secretária (1) seguranças (2), auxiliares de limpeza (2), dois funcionários de administração (2 – um homem) e um motorista (homem). Completa o quadro, a equipe de coordenação composta por uma coordenadora, uma gerente e a subgerente. Apenas a advogada é mantida pelo estado e a equipe de segurança é terceirizada. O restante são funcionários do município. Há pouca rotatividade de pessoal e a maior parte das pessoas trabalha ali desde o início das

⁵¹ As informações deste histórico foram coletadas na entrevista com Maria Eunice Xavier Kalil, uma das principais articuladoras das discussões sobre a rede de enfrentamento a violência contra a mulher

⁵² Até o momento da entrevista, os recursos que estavam sendo solicitados referiam-se à capacitação de pessoal e ainda não havia previsão de quando chegariam ao serviço.

atividades do CRLV. A única deficiência nesse quadro é a presença de apenas uma advogada, o que gera demora no atendimento das mulheres, uma vez que a profissional precisa se dividir entre dar atendimento no centro e dar acompanhamento às mulheres nas audiências. Quanto aos recursos materiais e a infraestrutura, a entrevistada considera adequada, exceto pelos computadores que são muito antigos e pelas linhas telefônicas que às vezes ficam fora do ar por falta de pagamento pela prefeitura.

Entre os serviços oferecidos pelo Centro está o atendimento psicológico, social e jurídico para mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, mas também para vítimas de assédio sexual e assédio moral. Há também um serviço telefônico que dá orientação e informações. O público alvo são mulheres, desde a adolescência, e crianças que vão ao serviço acompanhando as mães também recebem atendimento diferenciado com a presença de um pedagogo. Fazem também acompanhamento das mulheres nas audiências, um atendimento que teve início com após a Lei Maria da Penha.

O Centro de Referência tem presença ativa nas discussões sobre a rede de serviços em Salvador e também participou dos movimentos para criação da Vara de Violência Doméstica e Familiar no município. Identifica como principais parceiros nos encaminhamentos que realizam a DEAM, a Vara Especializada e os serviços de saúde – Projeto Viver e o Serviço de Abortamento Legal. Entre as parcerias difíceis identifica a Polícia Militar, uma vez que o contato com a instituição ainda é precário e foram realizadas poucas atividades de capacitação para esta corporação para reverter o descaso com que atendem as ocorrências de violência contra a mulher tanto nos casos de flagrantes como no descumprimento das medidas protetivas. Salienta que muitas mulheres que são atendidas no Centro são casadas com policiais militares e vitimizadas por eles, e também lembra que as mulheres que são policiais militares enfrentam problemas na corporação com a rigidez da hierarquia e o assédio moral.

Quanto aos encaminhamentos para as mulheres, identifica também algumas dificuldades das próprias mulheres que esbarram na baixa escolarização como obstáculo para entrar no mercado de trabalho. O Centro vem discutindo alternativas para ajudá-las, pois realizam gestões juntos à Secretaria de Trabalho, e o Sistema Nacional de Empregos –SINE/BA, e outros órgãos para conseguir vagas em cursos de capacitação e profissionalização, mas muitas delas não possuem condições de participar dessas atividades em decorrência da baixa escolarização.

Uma preocupação do Centro é a formação da equipe e dedicam um período da semana para realizar reuniões coletivas para discussão de casos, quando são abordados atendimentos de maior complexidade e que demandam uma reflexão interdisciplinar sobre os encaminhamentos que poderão ser oferecidos para a mulher. Para uma das entrevistadas, esta atividade – de discussão de casos – também deveria ser realizada pela rede para facilitar a compreensão dos fluxos, mas afirma haver resistência para realizar esse tipo de atividade “eu acho que tem aquele medo de se expor, de ser avaliado, de ser criticado...os serviços ficam cada um na sua, se protegendo um pouco”

- Casa Abrigo

Criada em 2000, como Pousada da Maria, um serviço mantido pelas Voluntárias Sociais⁵³, a Casa Abrigo passou por duas reformulações importantes nos últimos 10 anos. A primeira ocorreu em 2004, quando o serviço passou para a estrutura da Secretaria Estadual de Assistência Social (atual, Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES), mudando seu nome para Casa de Acolhimento. Em 2007, nova mudança fez com que o serviço fosse adequado à Norma Técnica que uniformiza a estrutura e o funcionamento das casas abrigo, determinando o sigilo de sua localização e configurando o atendimento a partir de uma política de assistência social adequada ao SUAS. Na opinião da entrevistada, o sigilo tem se tornado fundamental como dispositivo de segurança para as mulheres, na medida em que seu perfil tem se modificado e, as mulheres que vem para a casa, geralmente o agressor é perigoso, ou é traficante, ou ele é uma pessoa que mata com muita facilidade...

Embora esteja inserida na estrutura do governo do estado, a entrevistada aponta para limitações ao funcionamento do serviço, uma vez que não possuem recursos próprios, dependendo do orçamento da SEDES. Diz também que a manutenção de um serviço como a casa abrigo não pode ser responsabilidade de apenas uma secretaria,

“A gente esperava que a criação de uma Superintendência de Políticas para Mulheres no estado que facilitasse alguma coisa pra gente, mas até o momento a gente não conseguiu nada das outras secretarias, de nenhuma forma, nem recursos financeiros, nem pessoal, nem de serviços...no sentido de que, pra trabalhar aqui, a gente precisa estar articulado com a segurança pública, com a educação, com o trabalho, com todas as secretarias...”

A equipe técnica do serviço também passou por reformulações após 2007 e hoje é formada por profissionais concursados da própria SEDES, além de alguns comissionados, entre assistentes sociais, psicóloga, auxiliar de enfermagem e pedagoga, além de pessoal de limpeza, segurança, motorista e do administrativo. A entrevistada se ressentia ainda da falta de uma advogada para dar atendimento para as usuárias, lacuna que é suprida com parcerias com a Defensoria Pública e com o Ministério Público.

Esta é a única casa abrigo em todo o estado da Bahia. Recebem mulheres vítimas de violência doméstica e familiar acompanhada por seus filhos e filhas, com idade limite de 12 anos. Os encaminhamentos para o serviço podem ser realizados pela DEAM, pelo Centro de Referência Loreta Valadares, pelo Ministério Público ou pela Vara especializada. No interior os CREAS também fazem o encaminhamento. Apesar dessa variedade de atores que podem interferir na entrada da mulher na

⁵³ A Organização Não-Governamental ‘Voluntárias Sociais’ do Estado da Bahia (VSBA) atua nas ações de assistência social contribuindo para a execução de políticas públicas no setor. Criada nos anos 1960 atuou na perspectiva do assistencialismo (“baseado na prática de favores políticos) que caracterizava as ações na área da assistência social. A partir de 2007, seu funcionamento foi readequado para atender às prerrogativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que marca uma nova fase nas políticas e programas de governos e entende a “prestação da assistência social como direito de cidadania”. Disponível em <http://www.vsba.ba.gov.br>. Acesso em 08/03/2011

casa abrigo, a entrevistada menciona dificuldades apenas na DEAM, serviço com o qual foi preciso modificar a dinâmica de atendimento às mulheres

“antes a delegada ligava e dizia ‘tem uma mulher para o abrigo’. Hoje a gente não admite mais que seja assim. Ela liga prá dizer que tem um caso e vai uma técnica do abrigo lá para fazer a triagem. Caso se identifique a necessidade de fazer o abrigamento e a mulher aceite vir para o serviço, o carro do abrigo já leva para lá.”

Não há um período pré-definido para a mulher permanecer na casa, variando de acordo com as condições que ela tem fora da casa, para reconstruir sua vida junto com seus filhos. Como observado em outras localidades, um marcador para o desabrigamento tem sido o deferimento das medidas protetivas, o que nem sempre significa que a mulher vá estar em segurança.

Entre os parceiros para atendimento às mulheres identificam a DEAM e os distritos policiais (sobretudo no interior), a vara especializada, o Ministério Público, o Centro de Referência Loreta Valadares e os CRAS (também no interior), o VIVER (programa de atendimento a vítimas de violência sexual e os postos de saúde. A relação com os serviços de saúde é identificada como a mais difícil pela entrevistada. Segundo observa, os postos de saúde não reconhecem o serviço e não dão nenhum atendimento diferencial para as mulheres (que muitas vezes precisam esperar na fila para serem atendidas, ficando expostas fora da casa abrigo). Outro problema que enfrentam com a saúde refere-se à falta de uma rubrica orçamentária na SEDES que possibilite a compra de medicação para as mulheres e crianças. Sem previsão no recurso e sem um acordo com a secretaria da saúde, muitas vezes os próprios funcionários compram a medicação e doam para a casa.

- *Equipe Multidisciplinar da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*

A Equipe Multidisciplinar foi criada junto com a Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher, em 2008, formada por 10 profissionais (cinco psicólogas e cinco assistentes sociais) concursadas num regime de contratação temporária (REDA – Regime de Administração Direta). As atribuições da equipe são aquelas definidas no artigo 29 da Lei Maria da Penha e trabalham exclusivamente com a equipe da vara – juíza, promotoria e defensoria – expedem pareceres técnicos, realizam visitas domiciliares, participam de audiências e fazem acompanhamentos das medidas protetivas. Além desse trabalho ‘definido pela lei’ realizam grupos de reflexão com as mulheres e também com os agressores. Fazem também atendimento com os filhos dessas mulheres e havia o planejamento de formação de grupos com os adolescentes. Quanto aos recursos materiais, consideram adequados. Com relação a infraestrutura, estão instaladas junto à vara, num espaço considerado pequeno para a realização dos grupos e também de pouca privacidade para os atendimentos.

Entre os encaminhamentos que realizam estão a Defensoria (para as medidas protetivas), o Centro de Referência Loreta Valadares para atendimento

psicológico e a casa abrigo (quando são esgotadas as alternativas com rede de familiares e amigos). Para os encaminhamentos utilizam a ficha que vem sendo desenvolvida pela rede e orientam a mulher aonde ir e com quem falar. A entrevistada entende que esse percurso deve ser trilhado pela mulher como forma de fortalecer sua auto-estima, evitando as atitudes assistencialistas e protetoras em relação às mulheres que atendem.

Um dos obstáculos que identifica para o bom funcionamento dos encaminhamentos é a dificuldade de diálogo entre as equipes de atendimento psicossocial nos diferentes serviços “se as equipes da DEAM e da Vara pudessem ter contato mais próximo, o atendimento fluiria melhor...algo que se percebe na relação com o Loreta, onde as equipes se conversam mais, telefonam, tiram dúvidas.” Embora valorize essa articulação entre profissionais como um eixo importante na prestação do atendimento, ao avaliar os obstáculos que são enfrentados pela rede seu argumento volta-se para as questões ‘macroestruturais’

“eu acho que o que emperra são as políticas públicas de integração desse serviços. O estado, ele precisa ter conhecimento e obrigatoriedade de fazer com que esses serviços estejam interrelacionados.”

Da mesma forma como se tem verificado em outros estados, a equipe multidisciplinar assumiu para si a tarefa de realizar grupos de reflexão com os agressores. São encontros semanais durante 3 meses, quando são tratadas questões relacionada a gênero e a lei. O primeiro foi um grupo piloto e teve a participação de 10 homens. A proposta é ampliar esse número para 15. Existe uma lista de espera de 30 homens. A participação no grupo é uma determinação da juíza, o que acaba por constrangê-los a participar. Embora afirme que no final ‘eles já estão gostando da participação’. A entrevistada não explicou qual a metodologia adotada para o trabalho, nem a capacitação da equipe para sua realização. Reconhece que a decisão de realizar os grupos gerou reações de outros serviços, e se ressentiu com essa reação “não sei qual a perspectiva que a rede tem em relação a isso, mas na vara de violência, no trabalho que é executado aqui dentro, existe a necessidade de se trabalhar também com eles.” E reafirma que a decisão de criar os grupos foi da própria juíza.

Em dezembro de 2010 a equipe multidisciplinar foi dissolvida. Este era um desfecho esperado, uma vez que todas as profissionais tinham contrato temporário, mas havia expectativa de que o Tribunal fizesse a renovação dos contratos, o que não aconteceu. Para suprir a ausência desse atendimento, o Tribunal de Justiça da Bahia transferiu a competência desse atendimento para as equipes multidisciplinares que atuam junto às Varas de Família. Apesar das reações da rede e do movimento de mulheres local, a decisão não foi revertida.

- *Núcleo-Mulher da Defensoria Pública do Estado da Bahia*

As discussões para criação do Núcleo-Mulher na Defensoria Pública do Estado da Bahia ocorreram de forma concomitante com a criação da Vara de Violência Doméstica e Familiar, em 2008, permitindo que houvesse grande entrosamento entre os projetos. A instalação do Núcleo foi possível graças a um

convênio realizado com o Ministério da Justiça, através do Pronasci. O Núcleo é composto por uma defensora e seis estagiários de direito que dão atendimento exclusivo para as mulheres cujos processos tramitam na Vara de Violência Doméstica e Familiar. Há também, na mesma vara, um defensor público para dar atendimento ao agressor na esfera criminal.

Apesar de haver sido criado para atender as recomendações da Lei Maria da Penha, quanto à necessidade da vítima estar acompanhada em todos os atos processuais, o Núcleo atua apenas na parte cível

“Entramos com medidas protetivas, cautelares e com toda parte cível, alimentos, tudo, separação, guarda de filhos, execução de alimentos....[não fazemos a parte criminal porque] já tem o Ministério Público e tem o defensor do agressor, não poderia ficar dois, eu e o Ministério Público contra...aí sim seria forças que não seriam iguais, equitativas.”

Com relação às medidas protetivas, a Defensoria atua nos pedidos desde sua solicitação, realizando uma tarefa que deveria estar sendo executada na DEAM “[que] tem feito as medidas protetivas, assim o que elas vêem de mais urgência, e senão encaminha a mulher para aqui...como elas estão sem pessoal, sem delegada assistente para fazer, elas encaminham e nós fazemos”. A entrevistada não vê esse arranjo como problemático, ao contrário, entende que esse encaminhamento também faz parte da rede. Além de elaborar os pedidos e dar encaminhamento na justiça, o Núcleo também se torna referência para a mulher em todas as solicitações relacionadas a estas medidas – participam das audiências, acolhem as queixas quando ocorre o descumprimento pelo agressor e também providenciam registros no processo (como mudança de endereço, entre outras).

O Núcleo não tem equipe multidisciplinar, mas a entrevistada afirma trabalhar em estreita parceria com a equipe da Vara, inclusive nas atividades extrajudiciais como a participação em palestras. Apóia a atividade da equipe multidisciplinar de grupos com os agressores, embora não justifique seu apoio para além do reconhecimento de que a equipe trabalha muito bem.

• Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher/GEDEM – Ministério Público do Estado da Bahia

O GEDEM – Grupo de Atuação Especial de Defesa da Mulher, do Ministério Público da Bahia, foi criado em 2006, logo após a aprovação da Lei, e resulta de uma demanda do movimento de mulheres local que solicitou ao Procurador Geral de Justiça que criasse um órgão especializado para a aplicação da Lei Maria da Penha. Para a entrevistada, esse é um diferencial importante

“porque foi criado como uma resposta à mobilização da sociedade civil [movimento de mulheres]...embora não exista uma estrutura enorme, própria, mas tem legitimidade na sua formalização e na sua constituição.”

A estruturação do Grupo foi feita com recursos do Pronasci, através de convênio com o Ministério da Justiça, e não possui orçamento próprio. A equipe conta com uma coordenadora (promotora de justiça) um psicólogo e uma

assistente social, e um técnico em direito que também dá apoio na promotoria especializada. As atividades do GEDEM são claramente diferenciadas daquelas realizadas pela promotoria especializada: a proposta é que o Grupo tenha uma visão mais abrangente sobre as políticas que são necessárias para a implementação da Lei Maria da Penha, realizam a fiscalização das políticas públicas e, além do suporte às atividades que são realizadas pela promotoria especializada que foi instalada junto à Vara de Violência Doméstica e Familiar dão também apoio e orientação aos promotores de justiça que atuam no interior com a aplicação da Lei Maria da Penha. Não atuam diretamente na execução da lei, mas, excepcionalmente, fazem atendimento a mulheres que vão ao local em busca de informações sobre seus processos. Neste caso, atendem e encaminham para os locais mais apropriados segundo as demandas que apresentam.

No desempenho de seu papel de fiscalização, o GEDEM é o órgão com visão mais abrangente sobre a articulação das políticas públicas. A equipe desenvolveu um instrumental para realizar visitas aos serviços e conhecer suas condições de funcionamento e os obstáculos que enfrentam para a aplicação da lei, uma atividade que também conta com o apoio do GT da Rede. Percebem que é preciso ajudar os serviços a definir melhor seus campos de intervenção e articular com os outros serviços para o atendimento integral, algo que não acontece na atualidade.

“...observamos até que as intenções são sempre as melhores, então, os serviços, de maneira geral, se sensibilizam com a condição que a mulher chega e, às vezes, extrapola a sua competência, atuando, muitas vezes, com atribuições que eram atribuições do centro de referência. Então, nós entendemos, por exemplo, que o setor psicossocial da Vara, por exemplo, ele tem um papel importantíssimo no oferecimento de suporte de laudo, perícia, parecer técnico para que os juízes e o Ministério Público possam pautar a sua ..., tanto a denúncia, no caso do Ministério Público, como o julgamento, no caso dos juízes. No entanto, hoje, a Vara, nós temos conhecimento, ainda não tivemos oportunidade de nos aproximar..., informado pelas próprias colegas, que eles estão trabalhando com grupos terapêuticos com essas mulheres. Soube, inclusive, a justificativa que elas entendem que esse é um espaço do centro de referência, porém, as mulheres se queixam da distância, da dificuldade de acesso, de locomoção, do que isso representa em termos de gastos, de custos, e que, por essa impossibilidade de, na necessidade de assistir a essa mulher em algum nível, acaba se extrapolando o que lhe é atribuição. Então, acho que isso causa ainda alguma confusão aí em termos de atribuições....”

Entendem também que esta não é uma tarefa fácil e não será bem sucedida se as mudanças forem recebidas pelos serviços como uma imposição do Ministério Público, como algo que deve ser cumprido “simplesmente porque o Ministério Público determinou, foi lá, fiscalizou, detectou que isso não é adequado”. E, neste sentido, reforçam a importância das parcerias e do trabalho conjunto, colocando reticências quanto à definição de “fiscalização”, preferindo se referir a uma construção coletiva de mudanças para a atuação dos serviços com o foco direcionado para a aplicação integral da Lei Maria da Penha “porque nós também acreditamos que todas as pessoas mesmo que ainda cometendo alguns equívocos, querem acertar e querem fazer o melhor...”

- *Promotoria Especializada da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*

Em 2008, com a criação da Vara de Violência Doméstica e Familiar em Salvador, foi criada também a promotoria especializada que atua exclusivamente com a vara, nos processos enquadrados na Lei Maria da Penha. A criação desse órgão também foi importante porque não descaracterizou a atuação do GEDEM e criou o suporte necessário para a atuação do Ministério Público na vara especializada. Dentre as capitais pesquisadas, Salvador é a única onde esta dupla estrutura se consolidou⁵⁴.

Entre suas atribuições, estão as manifestações nos processos criminais – nos quais o MP é titular - e a solicitação de medidas protetivas e naquelas de natureza cautelar (guarda de filhos, ações de alimentos, etc.), atividade que a promotoria executa de forma concorrential com a DEAM e a Defensoria, propiciando para as mulheres um espaço a mais onde as medidas podem ser solicitadas e encaminhadas com maior rapidez. Participam também de eventos como palestras e seminários, mas esta não é a atividade principal da promotoria que se concentra no andamento dos processos. Quanto à atividade de fiscalização que compete ao Ministério Público, refere-se mais diretamente à fiscalização sobre a atividade policial através dos inquéritos policiais. Também usam de suas prerrogativas de controle externo quando a mulher procura a promotoria e diz que foi à DEAM ou a um distrito policial e não conseguiu registrar uma ocorrência. Neste caso, a promotoria intervém diretamente na ação policial e por meio de uma resolução, determina que a ocorrência seja registrada e o competente inquérito policial instaurado. Mas afirma que essa situação é exceção e não a regra.

- *Projeto Viver – Serviço de atenção para pessoas em situação de violência sexual*

O projeto Viver destina-se ao atendimento a pessoas (homens e mulheres, independente da idade) vítimas de violência sexual, embora a entrevistada afirme que 70% dos casos envolvem crianças como vítimas e que mulheres adultas, em geral, procuram o serviço quando a violência é praticada por desconhecido. Foi criado em 2001 e está vinculado institucionalmente ao gabinete do secretário de segurança pública. Apesar dos nove anos de sua existência ainda é um projeto e não adquiriu status de programa ou de política pública, o que significa que os profissionais convivem com a ameaça de sua extinção a qualquer momento. O que

⁵⁴ Ainda que existam outras experiências no país onde existem Núcleo de Gênero e promotorias especializadas nos Ministérios Públicos, muitas vezes as intervenções se confundem ou as estruturas são muito precárias para dar conta de todas as atividades. É o que acontece, por exemplo, em Belém, Cuiabá e em Belo Horizonte, onde as promotorias especializadas também acumulam as atribuições do Núcleo de Gênero (como a fiscalização e a participação em eventos, entre outras). No caso do Distrito Federal, embora tenha sido a primeira unidade da federação a criar um Núcleo no Ministério Público dedicado às políticas para mulheres, a criação das promotorias especializadas não foram coordenadas pelo Núcleo e não lograram criar uma identidade comum e orientada por um entendimento compartilhado sobre a atuação que devem ter nos processos que tramitam nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar do Plano Piloto.

garante a existência do serviço é, sem sombra de dúvida, o reconhecimento que ele tem por parte dos demais serviços que atendem mulheres e crianças em situação de violência. O Viver foi mencionado como parceiro em todos os serviços incluídos nesta pesquisa.

O projeto oferece atendimento em duas unidades: uma localizada no Instituto Médico Legal, a segunda, e mais recente, está instalada no Complexo Policial no bairro do Periperi. Possui competência para atendimento de casos de todo o estado, mas a distância dificulta o acesso da população dos municípios do interior. Na prática, o atendimento abrange população da Região Metropolitana. Chegam também alguns atendimentos para casos mais graves ocorridos do interior, quando fazem o atendimento emergencial e o atendimento tem seqüência em serviços próximos ao domicílio da vítima (o que diminui custos e facilita a adesão ao tratamento). O atendimento que oferece é especializado na violência sexual, abrangendo a atenção médica (com as medidas de profilaxia e elaboração de laudos periciais), psiquiátrica, psicológica, social e jurídica.

A coordenação do projeto também participa do GT da Rede e vê acúmulos nesse trabalho, mas também ainda muitos obstáculos, sobretudo para uma institucionalização da intersetorialidade que alguns atendimentos demandam. Menciona como exemplo o tratamento de contracepção de emergência que deve ser fornecido para as mulheres como parte do tratamento no Viver. A entrevistada explica que parte da medicação que é utilizada no atendimento é fornecida pela Secretaria Estadual da Saúde e parte vem da Secretaria de Saúde do Município. Em 2008, uma mudança não muito clara na orientação da política de saúde no município, fez com que a secretaria interrompesse o fornecimento da medicação contraceptiva. Para receber o tratamento, as mulheres precisavam se dirigir ao posto de saúde, mas nem sempre a medicação estava disponível e não havia nenhum diferencial para o atendimento dessas mulheres encaminhadas pelo Viver. Embora o tema tenha sido levado para a Rede, as discussões não tiveram impacto na decisão da secretaria de saúde. Conseqüentemente, no ano de 2008, muitas mulheres ficaram sem receber a medicação, até que a Secretaria de Segurança Pública resolveu assumir a compra do medicamento para ser disponibilizado no Viver.

Pela natureza do público atendido e dos serviços prestados, os principais encaminhamentos que realizam são para os serviços da saúde – IPERBA, para interrupção de gravidez, CREAIDS, para acompanhamento após a profilaxia, mas também acionam o Ministério Público e o Conselho Tutelar para aqueles casos de vulnerabilidade social.

- *Serviço de Interrupção Legal de Gravidez – Instituto de Perinatologia da Bahia/IPERBA*

O IPERBA é um dos hospitais mais tradicionais de Salvador e tem longo trabalho no atendimento na área de gineco-obstetrícia. Esteve presente nas discussões sobre a rede desde o início e tornou-se uma referência importante para

todos os serviços, o que extrapola o serviço legal de interrupção de gravidez que é realizado no local. Percebe-se nas entrevistas que há um grande respeito por esta equipe em decorrência da qualidade das intervenções produzidas nos debates e no GT da Rede.

O Hospital integra a rede do SUS e é vinculado ao governo do estado. É o único serviço no estado onde as mulheres podem recorrer ao abortamento legal. Além desse serviço, que é realizado pela equipe médica, o hospital também oferece atendimento ambulatorial para vítimas de violência sexual, com atendimento de contracepção de emergência e profilaxia de DST/AIDS, num trabalho que envolve atendimento médico, psicológico e social.

Diferente do que ocorre no *Projeto Viver*, aonde as mulheres chegam através da DEAM – no hospital atendem demanda espontânea e muitas mulheres chegam ao local em busca do tratamento pré-natal ou porque apresentam sintomas relacionados à gravidez, mas não necessariamente reporta episódios de violência, o que pode ser descoberto ao longo do atendimento. Em razão da natureza do serviço que oferecem, a relação de parceria com os outros serviços não se baseia em encaminhamentos, mas na possibilidade de orientar as mulheres que procurem ajuda nos demais locais de acordo com suas necessidades.

Condições para aplicação da Lei Maria da Penha em Salvador

Em Salvador as discussões sobre redes de atendimento a mulheres vítimas de violência antecedem a aprovação da Lei Maria da Penha e as políticas de enfrentamento a violência propostas pela Secretaria de Políticas para Mulheres. Desde os anos 2000, o trabalho realizado nesse município tem acumulado avanços importantes e representam grande contribuição para refletir sobre os obstáculos que os serviços enfrentam nas articulações do atendimento prestado diretamente às mulheres, e que movimentam o dia-a-dia dos serviços, e aqueles obstáculos de natureza ‘macroestrutural’, vinculados à forma como são planejadas e executadas as políticas públicas no país.

Entre os serviços, as maiores limitações são apontadas no trabalho das DEAMS e da Vara de Violência Doméstica e Familiar. Em Salvador existem duas DEAMS, mas as referências mais frequentes são feitas à DEAM Brotas, mais antiga e situada mais próximo ao centro da cidade. Como visto na pesquisa sobre Condições de Funcionamento das DEAMS e Juizados (Observe, 2010) a segunda unidade da DEAM, que está localizada no bairro do subúrbio Periperi, encontra-se mais isolada dos demais serviços e tem como referências principais para o atendimento das mulheres um posto de saúde que se localiza nas proximidades da DEAM e um hospital público.

Todas as pessoas entrevistadas identificaram problemas no funcionamento nesta DEAM, referentes ao volume de atendimentos que realizam, aos déficits de pessoal e também a pouca qualificação dos profissionais que fazem o primeiro atendimento para as mulheres. Conforme se verificou, este atendimento pode ser

realizado por policiais ou pode ser realizado por pessoal com contrato temporário. A principal queixa nos serviços é que não são todos os casos que passam pelas delegadas nem pela equipe de atendimento psicossocial (disponível apenas na DEAM Brotas), o que faz com que a experiência de registrar uma ocorrência acabe se configurando numa nova violência contra as mulheres. Diante de tantas queixas que são direcionadas ao serviço, as delegadas acabam assumindo posturas defensivas e referem-se à falta de estrutura para o atendimento como a principal causa dos problemas que são enfrentados pelas mulheres, sem refletir sobre a baixa qualificação dos profissionais e os efeitos danosos que podem ser produzidos para as mulheres.

Durante a presença da pesquisadora para observar o atendimento nas DEAMS, apurou-se que o intervalo médio entre o registro da ocorrência e a ‘audiência’ com a delegada para dar andamento aos procedimentos e solicitar as medidas protetivas, era de aproximadamente 5 meses. Além desta demora, os relatos sobre os atendimentos mostram falta de padronização nas informações que são dadas para as mulheres (por exemplo, com relação as medidas protetivas, dependendo de quem atende, a mulher pode ser informada de que as medidas serão solicitadas na audiência com a delegada, serão encaminhadas para pedir diretamente na Vara especializada ou nem mesmo serão informadas sobre a existência deste procedimento), seleção de ocorrências que podem ser registradas na DEAM (apenas aquelas que se enquadram na Lei Maria da Penha) e descaso no atendimento, com demora para efetuar o registro, mesmo nos períodos em que a delegacia apresentava pouco movimento, pouca atenção ao relato apresentado pelas mulheres, conversas paralelas entre os agentes policiais, inclusive com comentários sobre outras ocorrências registradas, muita vezes externando opiniões preconceituosas contra as mulheres. As piores situações foram observadas justamente nos plantões noturnos e nos finais de semana, quando a procura por atendimento cai, e o número de agentes de plantão também é reduzido, o que faz com que ocorra um ‘empurra-empurra’ para decidir quem vai fazer o atendimento, enquanto a vítima aguarda passivamente que alguém dê atenção ao seu caso, muitas vezes num ambiente de consternação generalizado entre os presentes.

Ainda que as limitações enfrentadas pela DEAM sejam compreensíveis, pela falta de investimento público para melhor adequação material e de recursos humanos, observa-se também que a falta de qualificação para o trabalho é um grande obstáculo para um melhor atendimento e para que os procedimentos previstos na legislação sejam aplicados integralmente e em favor das mulheres.

As entrevistas realizadas mostram que todos percebem as lacunas no atendimento das DEAMS, percebem também a postura defensiva das delegadas e se mostram solidários com as dificuldades que enfrentam – uma vez que o descaso não se limita à segurança pública. No entanto, apesar da disposição em colaborar para a melhoria do atendimento a rede não tem conseguido avançar nessas discussões.

Os problemas enumerados nas entrevistas não se referem apenas às DEAMS. A Vara Violência Doméstica e Familiar também vinha enfrentando limites

em sua atuação. O principal problema estava relacionado com o pequeno número de oficiais de justiça para dar cumprimento às decisões judiciais. A contratação de mais oficiais era recente e havia a expectativa que essa mudança desse maior fluxo aos pedidos com deferimento. A equipe multidisciplinar também estava no centro das preocupações de algumas entrevistadas, tanto pela fragilidade da vinculação institucional como pelo trabalho com os grupos de reflexão para os agressores e grupos terapêuticos para as mulheres.

Como observado por uma entrevistada, as pessoas que trabalham no atendimento de mulheres vítimas de violência acabam se sensibilizando pela situação vivida por elas e se esforçam, a todo custo, a dar respostas para estas mulheres, daí que as soluções apresentadas são orientadas pela boa vontade e pelas melhores intenções, mas nem sempre resultam no efeito desejado, sobretudo porque seu alcance é pequeno e produz pouco impacto para as próprias mulheres.

Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar

Após apresentar uma descrição a respeito dos serviços existentes em cada capital e os principais aspectos das condições para a implementação da Lei Maria da Penha, a última parte deste relatório retoma estas descrições para refletir sobre os entraves que são identificados pelas entrevistadas e seus impactos na aplicação da Lei Maria da Penha em seus dispositivos de proteção e assistência para as mulheres.

Realidades locais

Uma leitura comparativa das cinco capitais permite ver as que a articulação das redes de atendimento apresenta condições bastante diferenciadas. Uma condição para a articulação de uma rede de atendimento é a cobertura de serviços. Nas cinco capitais identificou-se a existência de um “núcleo de serviços”. Há pelo menos uma DEAM⁵⁵ e um Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher⁵⁶. Em todas as capitais também se encontram Núcleos de Atendimento a Mulher nas Defensorias Públicas, além de defensorias especializadas atuando exclusivamente junto aos juizados. Exceções ocorrem no 3º Juizado do Plano Piloto (DF) onde a assistência judiciária está sendo oferecida, provisoriamente, através de um convênio com uma universidade particular. Na área de assistência social, existem casas abrigo em todas as capitais. O mesmo ocorre com serviços de saúde com programas de atenção a vítimas de violência sexual e serviço de abortamento legal – embora nem sempre tenham sido referenciados como parceiros nos atendimentos para mulheres em situação de violência.

⁵⁵ No Rio de Janeiro são três unidades de delegacia especializada e em Salvador são duas

⁵⁶ No Distrito Federal e no Rio de Janeiro existem três Juizados de Violência Doméstica e Familiar, respectivamente. Em Belém do Pará são dois.

Outros serviços são freqüentes, mas não estão garantidos em todas as capitais: em Porto Alegre não havia uma promotoria especializada atuando no Juizado de Violência Doméstica e Familiar. A área de atendimento psicossocial também é deficitária nesta capital: não há equipe multidisciplinar no Juizado e o centro de referência mantido pelo governo do estado encontra-se com estrutura precária de funcionamento. No Distrito Federal também não existe um centro de referência especializado para o atendimento de mulheres. Um diferencial nesta capital são os serviços de atendimento psicossocial ligados ao TJDF, ao MPDF e o executivo estadual que apesar de diferentes configurações de atendimento, oferecem bastante suporte para a aplicação da Lei Maria da Penha.

Em nenhuma das capitais existem serviços de responsabilização dos agressores e as alternativas tem sido encaminhá-los para os grupos de reflexão que são organizados e coordenados pelas equipes multidisciplinares. Excetuando a experiência do Distrito Federal, onde parece haver uma metodologia desenvolvida para o trabalho, nas outras localidades não é possível saber como esses grupos são conduzidos e quais seus objetivos.

Questionadas sobre os encaminhamentos que realizam e quais são os principais parceiros neste atendimento, a maior parte a(o)s entrevistados referiu-se a este “núcleo de serviços” e acrescentam os postos de saúde e o CAPS – Centros de Atendimento Psicossocial e os CRAS – Centros de Referência da Assistência Social, para onde as mulheres são encaminhadas para ter acesso a benefícios e programas sociais do governo (bolsa família, por exemplo).

Ao discorrer sobre a Lei Maria da Penha, a(o)s entrevistados foram solicitados a falar sobre o que consideravam como pontos positivos e negativos da legislação. Uma opinião recorrente refere que os pontos negativos não decorrem da lei, mas da forma como está sendo aplicada. Os exemplos tratam da deficiência na estruturação de alguns serviços (tanto em recursos humanos como materiais), a inexistência de outros (principalmente para o tratamento do agressor), a falta de fiscalização no cumprimento das medidas protetivas, a falta de regulamentação das medidas de assistência e de melhor clareza sobre a competência dos juizados especializados, o que acaba dando margem às diferentes interpretações sobre como aplicar a lei, por exemplo, com relação às audiências previstas no artigo 16. Referem-se também à maneira parcial como a lei tem sido aplicada

“apenas as respostas judiciais não vai ajudar a acabar com a violência porque precisa de integração de outros setores, outros serviços. A Lei Maria da Penha mudou a rotina do Judiciário, mas eu quero saber o que mudou lá fora, na rotina dos outros setores, senão fica tudo em cima do Judiciário, e quando chega no Judiciário já acabou...essa mulher já sofreu. A repressão que ela vai encontrar aqui, de repente nunca vai alcançar a necessidade dela.”

Mas foram também identificados alguns aspectos negativos relacionados à lei, como: a lei ter se ocupado apenas de crimes e não prever as contravenções penais, a limitação à violência doméstica e familiar contra a mulher, deixando fora de sua proteção meninos que sofrem violência doméstica e familiar (como no caso de abuso sexual) e o afastamento integral da Lei 9099/95 nos casos de violência

doméstica e familiar, o que acarretou a retomada do inquérito policial como procedimento policial

“o que era bom do Juizado [JECRIM] a lei tirou e jogou no ‘esquemão’ do processo criminal normal, que tem um inquérito que nunca acaba que é burocracia. Você pode olhar por aí, tem inquéritos que tem um, dois anos para se ouvir uma pessoa....eu acho que o que tem que ser mudado na Lei Maria da Penha é isso. Talvez estabelecer um protocolo de investigação rápido e célere.”

De modo geral, pode-se afirmar que três capitais oferecem serviços em maior número e melhores condições de funcionamento: Rio de Janeiro, Salvador e Belém. Uma diferença entre estas três capitais é que, em Belém a política pública de enfrentamento a violência é muito recente e carece de melhor institucionalização, ao contrário do Rio de Janeiro e Salvador, onde as discussões sobre estas políticas, sua institucionalização e a articulação de redes de atendimento já ocorrem há mais de uma década. Porto Alegre e Distrito Federal enfrentam problemas com a desestruturação de serviços e fragilidade institucional nos organismos de políticas para mulheres. Em Porto Alegre foi constituído um Fórum de Enfrentamento a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que reúne serviços, ONGs e movimento de mulheres. O Fórum foi convocado por iniciativa do juiz titular do Juizado de Violência Doméstica e Familiar numa tentativa de se articular judiciário e a sociedade civil organizada e, desta forma, poder aplicar as medidas de proteção, assistência e prevenção previstas na legislação. Embora as entrevistadas percebam o esforço do magistrado, existe desconforto com a liderança assumida por ele e pouco entusiasmo com o rumo das discussões que avançam lentamente para mudanças concretas.

Aplicando a Lei Maria da Penha

Uma das questões que orientou a formulação deste projeto tratava de explorar se a Lei Maria da Penha vinha sendo aplicada de maneira integral, ou seja, medidas contempladas nos três eixos em que se distribuem suas ações aplicadas de forma equilibrada e levando em consideração as necessidades das mulheres e seu fortalecimento para sair da situação de violência. Ao focalizar os serviços especializados, criou-se a possibilidade de aprofundar o conhecimento sobre a forma de aplicação de dois conjuntos de medidas, em particular: as medidas protetivas e de assistência que são, por assim dizer, a novidade introduzida pela legislação no contexto jurídico nacional.

Na opinião da(o)s entrevistada(o)s as medidas protetivas representam a principal contribuição da Lei Maria da Penha para a defesa dos direitos das mulheres. Quando solicitados a dizer quais os pontos positivos da legislação, estas medidas foram referidas de forma entusiasmada em várias entrevistas. Classificadas como “fantásticas”, “sensacional”, “indiscutível”, as medidas protetivas são festejadas por permitirem que se ofereça uma alternativa mais célere para a mulher ter acesso a seus direitos – inclusive, como foi lembrado por uma entrevistada - porque a própria mulher pode solicitar as medidas de natureza cautelar que antes

só podiam ser solicitadas através de advogado. Apesar de todo o entusiasmo (ou justamente por causa dele), as medidas protetivas são também objeto de preocupação quando a(o)s entrevistada(o)s constata(m) que a aplicação das medidas está se dando de maneira não satisfatória seja pela demora em seu deferimento seja por se configurar numa medida isolada e que não garante a segurança que as mulheres necessitam e esperam ter.

Embora haja um amplo conjunto de medidas que se aplicam à ofendida (a proteção de sua integridade física e de seu patrimônio) e ao agressor⁵⁷, as solicitações se limitam a não mais de meia dúzia delas. Além das medidas cautelares - ação provisória de alimentos e guarda de filhos - as três medidas mais frequentes são de afastamento do agressor do lar, proibição de contato e de aproximação.

Não é sem razão que o segundo ponto destacado como positivo refere à possibilidade de prisão preventiva em caso de descumprimento das medidas protetivas “a linda e maravilhosa prisão preventiva...eles morrem de medo disso”. A justificativa para a positividade atribuída à prisão deve-se ao fato desta ser a única medida que é aplicada em caso de descumprimento da medida pelo agressor, uma vez que não existem dispositivos de fiscalização sobre o cumprimento. Assim, operadora(e)s do direito apostam no medo que os agressor possa sentir de ser preso como mecanismo de sua adesão às medidas protetivas que lhe são aplicadas - embora essa compreensão seja bastante disseminada entre operadores do direito não existem estudos no Brasil que permitam validar essa percepção (Pasinato, 2010^b).

Outro problema relacionado à operacionalização destes pedidos tem a ver com as condições de funcionamento das DEAMS e Juizados. Em todas as capitais os pedidos são realizados nas DEAMS, mas algumas delegacias têm enfrentado problemas com falta de pessoal e demoram no encaminhamento das solicitações. Em Salvador, onde se encontrou muitos problemas nos atendimentos, as medidas protetivas não são solicitadas no momento do registro da ocorrência, o que faz com que a mulher tenha que regressar outro dia para a audiência com a delegada, quando o pedido será expedido.

Para agilizar esses encaminhamentos, algumas promotorias especializadas e os núcleos da Defensoria Pública também têm atendido as mulheres e formalizado os pedidos que são diretamente encaminhados ao Judiciário. Com essa providência, além de garantirem maior celeridade também se tem garantido melhor qualidade nos pedidos, uma vez que outra queixa que é frequentemente dirigida às DEAMS é que os pedidos são mal instruídos, sem informações que auxiliem o juiz no momento de deferir ou não a medidas.

Após darem entrada nos juizados os pedidos estão tendo apreciação no tempo legal de 48 horas, o que pode ser observado nas cinco capitais. No entanto, a falta de oficiais de justiça tem se constituído como obstáculo para o cumprimento das intimações para comunicar ao agressor e a vítima sobre a decisão judicial. Em Salvador, o problema foi mencionado por todas as entrevistadas uma vez que a

⁵⁷ Artigo 22, incisos I, ao IV, artigo 23, incisos I, ao IV e artigo 24 incisos I ao IV

única Vara de Violência Doméstica e Familiar da capital, tinha apenas dois oficiais de justiça para cumprir todas as intimações. Na época da realização da pesquisa este número havia sido ampliado para quatro. Mas o problema não ocorre apenas nesta cidade, uma vez que a maior parte dos Tribunais de Justiça não designou oficiais de justiça para atuarem exclusivamente nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Em algumas localidades, a intimação das mulheres sobre a decisão dada aos pedidos vinha ocorrendo até seis meses depois de terem dado entrada na queixa policial, colocando em xeque o caráter de urgência. (Pasinato, 2010^a)

Ainda entre os pontos positivos em relação à lei e que foram mencionados nas entrevistas encontram-se: a previsão de criação de serviços especializados e sua ação integrada, as medidas preventivas, a definição da violência doméstica e familiar e a divulgação dada ao tema, a violência contra a mulher deixar de ser classificada como de menor potencial ofensivo, as medidas de tratamento direcionadas ao agressor “visto como *alguém que precisa de auxílio psicológico*” e, na mesma linha de argumento, os grupos de reflexão com os agressores.

Com relação as medidas de assistência previstas no artigo 9º da Lei, a situação não se mostrou melhor. Algumas das medidas previstas são essencialmente intersetoriais e dependem, para sua execução, de acordos e convênios para que as políticas públicas existentes na esfera da União, dos estados e municípios, contemplem ações direcionadas para mulheres em situação de violência.

Um dos exemplos dados pelas entrevistadas foi a dificuldade de garantir o vínculo empregatício da mulher nos casos em que ela precisa se ausentar da cidade ou vai para a casa abrigo. A Lei Maria da Penha garante no Artigo 9º, inciso II que cabe ao juiz determinar “*manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses*”. A inexistência de jurisprudência e de regulamentação faz com que muitos juízes se recusem a aplicar a medida nos casos em que a mulher trabalha em empresa privada ou como empregada doméstica. Como argumentam algumas entrevistadas, a alternativa para garantir esse direito da mulher é estabelecer acordos com a Previdência Social, para que a medida se converta em benefício, assim como a licença por motivos de saúde ou licença maternidade, em que o estado assume o pagamento. Sem o acordo, as mulheres que precisam se afastar de suas residências sob o risco de perder o emprego, o que apenas contribui para agravar sua situação de vulnerabilidade.

A reivindicação da entrevistada encontra respaldo nas recomendações internacionais, segundo as quais a edição de leis e normas que regularizem os dispositivos previstos nas leis especiais para o enfrentamento da violência contra as mulheres constituem parte importante das estratégias para dar efetividade à lei e criar um quadro jurídico amplo e coerente. A recomendação abrange todas as áreas do direito que possam estar relacionadas como o fortalecimento da mulher: trabalho, família, previdência social entre outros. (DAW, 2009)

Redes e Tramas

Neste cenário de poucos serviços e não regulamentação de dispositivos que contribuam para a aplicação das medidas previstas na legislação a articulação de redes de atendimento soma-se como mais um desafio a ser vencido. Em Porto Alegre e Distrito Federal, apenas algumas discussões estão se esboçando no cenário político local. No Rio de Janeiro e Salvador existe maior acúmulo e maior maturidade para identificar os obstáculos, mas as entrevistadas também afirmam que é muito difícil avançar na articulação entre os serviços. Em Belém o esforço de criar a rede ainda é recente e algumas entrevistadas pareciam desconhecer até mesmo a existência desse esforço.

Em mais de uma capital, quando questionadas sobre as redes, dois obstáculos foram identificados como principais: presença de pessoas que não aceitam discutir problemas e obstáculos que enfrentam no dia-a-dia na execução de suas tarefas, “questões políticas, ego, vaidade, quem tem acesso à ministra, quem não tem...”, e problemas de ordem política, principalmente quando é preciso envolver serviços que pertencem a esferas políticas diferentes “porque tem essa coisa do político, o governo, o município, e a gente tem buscado ultrapassar essa dificuldade para realmente efetivar essa rede”.

A forma pessoal como se articulam os encaminhamentos entre serviços no atendimento a mulheres em situação de violência não é uma novidade. (Pasinato, 2006) e foi também descrita por muitas entrevistadas nas cinco capitais. Os contatos pessoais são importantes para a dinâmica do atendimento, pois permitem que a(o) profissional organize, caso a caso e de acordo com as necessidades de cada mulher, os encaminhamentos e sua urgência. Desta forma, os fluxos de atendimento baseiam-se nas pessoas que estão nos serviços, que são também a garantia de que aquela mulher será atendida. Ainda que se reconheça a importância desta estratégia e sua eficácia em alguns contextos, as pessoas que participam destas articulações também reconhecem sua fragilidade, pois a remoção de um profissional faz com que a articulação se desmonte.

Outro problema apontado pelas entrevistadas refere-se às dificuldades que alguns profissionais têm em admitir as dificuldades que existem no cotidiano de seus serviços, seja por medo de expor suas falhas pessoais ou a fragilidade dos serviços aos quais pertencem. Esta postura dificulta o diálogo e a construção de soluções compartilhadas a partir de situações concretas que limitam os atendimentos prestados às mulheres. Estas situações são bastante visíveis nas DEAMS, quando as delegadas são questionadas por problemas nos atendimentos que são relatados pelas próprias mulheres, e assumem atitudes defensivas, responsabilizam a falta de recursos humanos e materiais, e até as próprias mulheres que não sabem “o que desejam” e que lotam as delegacias em busca de orientação e informações, atividades que não são compreendidas como “trabalho de polícia”.

Não se podem ignorar as tensões políticas que fazem parte do cotidiano dos serviços e como refletem nas relações entre eles e entre as pessoas. As dificuldades são agravadas pela baixa institucionalidade desses serviços, alguns dos quais ainda se configurando como projetos ou programas, mantidos financeiramente por

recursos obtidos através de convênios com o governo federal e sem grande perspectiva de sobrevivência no tempo. “Mostrar serviço”, estar presente no debate público local, constituem algumas das estratégias utilizadas para garantir visibilidade e mostrar a importância da manutenção daquele espaço para as mulheres.

Se há muito espaço tomado pela vaidade pessoal e pelas disputas políticas, inclusive de origem partidária, falta espaço para as mulheres, pois muitas vezes suas necessidades acabam invisibilizadas num atendimento precário e que não se orienta pelo reconhecimento de que elas têm direito a receber atendimentos de qualidade. Como observado no estudo da Organização Panamericana de Saúde (OPAS, 2000) sobre a *rota crítica* percorrida pelas mulheres em busca de ajuda para sair da situação de violência, respostas institucionais inadequadas acabam dissuadindo as mulheres em suas tentativas de obter ajuda institucional para ter acesso a seus direitos e viver sem violência.

Refletindo sobre a experiência de articulação da rede em Salvador, Maria Eunice Xavier Kalil, uma médica sanitária e figura de referência nas discussões sobre a rede naquele município, considera que muitos obstáculos persistem porque os espaços criados para discussão ainda são poucos utilizados.

“O maior obstáculo é a nossa cultura de serviço individualizado, o maior obstáculo é cultural, não de cada serviço, mas uma cultura de Estado que é hierarquizada... com muita competição...e o que a articulação faz é estabelecer relações que são horizontais, trocar em compartilhamento, nós não temos uma cultura de trocar em compartilhamento... Maturar e mudar a cultura leva tempo, compartilhar as coisas internamente, leva tempo, sentar para discutir, leva tempo, então assim, construir a articulação que é toda uma negociação e acordo, cumprimento e convencimento, não é simples, não se dá por decreto, embora em algumas situações um decreto possa ajudar, porque nossa cultura entende o decreto, mas eu acho que a nossa maior dificuldade é que a nossa cultura é muito hierarquizada e também uma estrutura de serviço muito desresponsabilizada sobre os resultados...uma estrutura de jogar pra frente, e a articulação é tudo contrário a isso...”

As reflexões desta entrevistada ajudam a pensar sobre as dificuldades de articulação da rede, sobretudo por ressaltar o tempo necessário para a mudança e para que se alcance resultados significativos. Mais importantes do que as mudanças materiais, de procedimentos, criação de fluxos e protocolos, são aquelas que refletem sobre as atitudes, posturas e valores individuais que também precisam ser colocados em discussão, buscando a construção de consensos e a uniformização de entendimentos e ações pessoais que devem, por sua vez, refletir as/nas práticas institucionais.

Em Salvador, as discussões sobre a articulação da rede tiveram início no final dos anos 1990, mas a entrevistada considera que uma grande alavanca para o trabalho com a rede ocorreu com o projeto de Fortalecimento da Política de Enfrentamento da Violência contra a Mulher, quando a presença de uma facilitadora externa permitiu que a rede definisse melhor seu foco de atuação

“Ela nos ajudou a focar o questionamento, a aprofundar, a mostrar os buracos, nos ajudou a ter mais clareza de qual é o processo que a gente quer e o que é isso, de gestão de processo,

de trabalhar..., porque a gente não estava fazendo gestão no processo de articulação... esse projeto nos ajudou muito, além disso, nos propiciou fazer uma oficina com usuárias, que foi fantástica. Nessa oficina a relação do trabalho com as usuárias, o trabalho com as usuárias, foi fantástica. Então, acho que a contribuição foi incrível, foi um ponto de virada a intervenção de Elcilene porque ela nos obrigou, com os questionamentos dela, a pegar mais rumo, entendeu?”

Resultados positivos deste projeto também já foram relatados na experiência de Belo Horizonte (Pasinato, 2010^a) onde a Rede de Enfrentamento a Violência Contra a Mulher ganhou força depois de 2005 e vem acumulando progressos em sua articulação desde aquele período

EM Salvador, as discussões e trabalhos têm acumulado resultados importantes. O Grupo de Trabalho da Rede (GT da Rede) constitui um espaço de encontro, diálogo e compartilhamento de experiências que tem sua importância reconhecida por todas as participantes. O GT se organizou em subgrupos que se dedica a temas específicos e, desta forma, tem conseguido avançar de forma simultânea em várias frentes. Uma delas foi a criação de um protocolo de atendimento compartilhado por todos os serviços e de uma ficha de registro que padroniza os atendimentos, os encaminhamentos e a circulação de informações sobre cada caso. Embora a ficha resulte de um processo colaborativo e seu uso faça parte do protocolo também desenvolvido pela Rede, no momento das entrevistas havia muitas queixas porque não eram todos os serviços que haviam adotado a nova ficha o que, conseqüentemente, representava uma quebra de acordos e fragilizava a rede. Apesar das dificuldades iniciais, esta experiência deve ser objeto de monitoramento e avaliações, pois a organização de um sistema compartilhado de circulação de pessoas e documentos constitui um dos eixos de articulação das redes de atendimento.

Outra iniciativa que poderá dar bons resultados estava em andamento em Belém do Pará. A Coordenadoria Estadual de Promoção de Direitos das Mulheres assumiu a tarefa de coordenar as discussões e trabalhos para organização da rede de atendimento a mulheres naquela capital. Além disso, o mesmo organismo coordena a implementação e monitoramento do Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres naquele estado, tendo apoio da Câmara Técnica. No curso dos trabalhos e discussões, a coordenadoria usou sua atribuição de coordenação para propor uma aproximação levando a discussão sobre a rede para o conhecimento da Câmara Técnica, uma parceria que pode gerar frutos muito interessantes na perspectiva intersetorialidade nas políticas públicas e que contemplem a transversalidade de gênero nas ações do estado.

Otimizar o espaço político criado pelo Pacto Nacional para estimular a implementação de redes de atendimento parece ser uma alternativa bastante promissora e devem ser pensados mecanismos para que esta estratégia seja monitorada e, se realmente positiva, seja levada a outros estados da federação. Como se sabe, o Pacto Nacional tem um eixo de ação totalmente dedicado ao fortalecimento das redes de atendimento e a implementação da Lei Maria da Penha. O eixo prevê a criação, reforma e adequação de serviços especializados, cursos de capacitação para profissionais de serviços especializados e não especializados e

realização de atividades didáticas e produção de material de divulgação. O compromisso consiste em repasse de tecnologias, metodologias e recursos financeiros pelo governo federal para que os estados e municípios criem as condições necessárias à implementação da Lei Maria da Penha e a articulação das redes de atendimento, incluindo a ampliação do número de serviços e a adequação de sua infra-estrutura.

Mas, como mostra a iniciativa do Pará, é possível ir além e utilizar a estrutura criada pelo Pacto para avançar na organização e institucionalização da rede. E, neste sentido, a participação da Câmara Técnica pode ser estratégica. As Câmaras Técnicas devem ser criadas por estados e municípios, como parte das obrigações assumidas pelos governos na assinatura do Acordo Federativo. Suas atribuições são de monitorar e avaliar a execução de projetos que são aprovados no âmbito dos quatro eixos que estruturam o Pacto e recebem recursos públicos para sua execução. A Câmara é formada por representantes de secretarias de estado ou município (dependendo da esfera à qual pertencam), sociedade civil organizada, universidades, conselhos de direitos da mulher e organismos de políticas para mulheres. Os representantes governamentais devem pertencer ao primeiro escalão com poder de decisão para que possam promover mudanças políticas que contribuam para a implementação de projetos e a efetivação dos direitos das mulheres.

Envolver esses atores nas discussões sobre as redes ajuda a promover dois deslocamentos importantes: por um lado permite que as articulações entre setores sejam incorporadas na estrutura das políticas públicas, integradas desde seu planejamento e não apenas em sua execução – um dos princípios da intersectorialidade almejada. Por outro lado, promove novos caminhos de contato entre os serviços o que poderá, em médio prazo, permitir que a articulação entre os serviços seja institucionalizada e integrada à estrutura dos serviços, independente do profissional que está no atendimento. Com esta institucionalização torna-se possível, então, discutir protocolos de atendimento compartilhados e fluxos de encaminhamentos para atender as mulheres em todas as suas necessidades.

Considerações Finais

A pesquisa realizada nas cinco capitais teve como objetivo aprofundar o conhecimento sobre os desafios que são enfrentados para a efetivação da Lei Maria da Penha e sua aplicação integral. Ao dedicar um estudo para compreender a dinâmica de funcionamento dos serviços e os obstáculos que existem em cada localidade para a organização das redes de atenção, a pesquisa não só complementa o estudo anteriormente realizado, sobre as DEAMS e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Observe, 2009 e 2010), mas reforça a importância de realizar estudos qualitativos, para além de indicadores que permitem identificar a existência ou não de serviços. Sendo assim, o estudo também se agrega às metodologias desenvolvidas pelo Observe para o monitoramento da aplicação da Lei Maria da Penha.

Alguns temas foram recorrentes em todas as entrevistas e vale a pena retomá-los nesta consideração final.

Um dos temas refere-se à capacitação dos profissionais em diversos serviços. A falta de capacitação específica sobre a lei, mas também sobre violência e gênero é percebida por muitos profissionais como um dos grandes obstáculos para a melhor qualidade dos atendimentos que realizam. A falta de instrumental teórico, conceitual e metodológico para compreender a situação de vulnerabilidade em que as mulheres se encontram e a dinâmica própria do processo de saída da violência acabam por gerar atendimentos que não atendem as demandas das mulheres e muitas vezes não favorecem suas decisões em buscar apoio institucional e sair da situação de violência. A mescla de profissionais com formação em diferentes áreas e a falta de uniformização de procedimentos, cria um terreno fértil para que hábitos, atitudes, valores e comportamentos pessoais estejam determinando atendimentos, definindo quem pode ou não pode ter acesso à lei e aos serviços, quais situações de violência devem ou não ser ‘consideradas como verdadeiras’ e receber a ajuda institucional. Tanto nestes estudos de caso quanto na pesquisa com as DEAMS e Juizados não foi raro escutar julgamentos de valor sobre as mulheres e suas condutas diante da situação de violência. O assunto é muito sério e se constitui numa afronta aos direitos das mulheres e seu reconhecimento como cidadã. No entanto, a resposta para este problema não parece ser apenas o aumento no número de cursos ou de vagas, mas é preciso repensar as estratégias pedagógicas que estão sendo utilizadas e promover pesquisas que ajudem a conhecer se e como os profissionais incorporam os conhecimentos teóricos em suas práticas.

Outro tema refere-se à fragilidade institucional dos serviços. Em todas as capitais é possível identificar serviços que são mantidos por recursos do governo federal, especialmente aqueles que foram criados depois da Lei Maria da Penha no interior das Defensorias Públicas, Ministério Público e Tribunais de Justiça. Os recursos servem, principalmente, à estruturação material e também para a contratação de alguns profissionais nos Núcleos de Atendimento a Mulher e são captados através de convênios através do PRONASCI. Ocorre que são projetos e como tal, seu tempo de duração é limitado. Em nenhum estado se ouviu referências sobre a institucionalização desses Núcleos, ou seja, sobre a previsão de que as instâncias estaduais assumiriam a manutenção dos núcleos após o fim do convênio. Uma dessas experiências, no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, levou a que a equipe multidisciplinar que atendia em um dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar fosse demitida após o fim do contrato provocando instabilidade na oferta do atendimento. A mesma situação é verificada em outros setores. Ações de monitoramento das políticas públicas e serviços podem ajudar a verificar esta institucionalidade como garantia de bom atendimento para as mulheres.

Muitas das pessoas entrevistadas percebem que nem sempre o atendimento que oferecem corresponde às expectativas das mulheres. Parte da frustração destas expectativas deve-se ao desconhecimento, pelas mulheres, da natureza dos atendimentos que cada serviço pode oferecer, parte deve-se à sua busca por soluções rápidas ao problema. As entrevistadas também percebem que a maior

parte das mulheres, quando chegam aos serviços, já ouviram falar que existe uma lei “que as protege”, mas não sabem bem o que isso significa, nem quais são os direitos que lhes estão assegurados ou como podem acioná-los em seu favor. Neste sentido, além de realizar campanhas e produzir material de divulgação, é importante ter profissionais treinados para dar orientação e informação para as mulheres, para que estas tomem suas decisões.

No entanto, é unânime entre a(o)s entrevistada(o)s a percepção de que um número maior de mulheres vem a cada dia rompendo a barreira do silêncio que cerca a violência doméstica e familiar e as mantém em sofrimento por anos a fio. A decisão em denunciar é reconhecida como uma conquista das mulheres e que esta se tornou possível porque a Lei Maria da Penha ganhou publicidade e trouxe mais proteção para as mulheres.

De tudo o que foi aqui exposto, fica flagrante as distâncias entre o reconhecimento da importância da Lei Maria da Penha para todas as mulheres e a sociedade, os esforços que são realizados para a efetivação da lei e a realidade de funcionamento dos serviços. Os estudos de caso permitiram uma primeira aproximação com as experiências das cinco capitais, mas não esgotam as conclusões sobre o funcionamento dos serviços, nem sobre as redes.

Se é possível falar em lições aprendidas com a execução deste projeto, é sem dúvida o conhecimento de que a articulação de redes para o atendimento especializado e o enfrentamento da violência doméstica e familiar deve se realizar em três diferentes níveis e com a participação de diferentes atores:

- Os governos dos estados e municípios, formuladores e gestores de políticas públicas, representantes do Legislativo e do Judiciário precisam ser envolvidos nas discussões sobre o atendimento especializado para mulheres em situação de violência e compreender a relevância de incluir a perspectiva de gênero em seus serviços, programas, projetos e ações visando o enfrentamento da violência contra a mulher; eles são também responsáveis pela institucionalização dos serviços mediante recursos financeiros e materiais; devem também constituir grupos especializados para a edição de normas, protocolos e legislações que regularizem a oferta dos serviços e criem uniformidade para a aplicação das leis e para os atendimentos.
- Os profissionais que atuam no atendimento cotidiano também são atores importantes nesse processo de articulação da rede, uma vez que podem aliar o conhecimento empírico do atendimento, dos obstáculos diários, das dificuldades e incertezas geradas pelas demandas das mulheres, da urgência de alguns casos e sua necessidade de respostas rápidas, para definir os protocolos de circulação de pessoas, documentos e informações entre os serviços que são parceiros
- Por fim, ouvir o que as mulheres têm a dizer sobre esses atendimentos é parte essencial do trabalho. Apenas elas podem dizer o que esperam de um atendimento, quais passos estão dispostas a dar, quais as dificuldades que

enfrentam na busca de ajuda e na decisão de seguir em frente ou voltar atrás. Em última instância, suas experiências devem ser definidoras dos fluxos de atendimento, encaminhamentos e circulação de pessoas, documentos e informações.

Bibliografia

Bandeira, Lourdes. Fortalecendo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Avançando na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Convênio CEPAL/SPM. Brasília: janeiro 2005.

Carreira, Denise e Pandjarian, Valéria. Vem Pra Roda! Vem Pra Rede!. Guia de apoio à construção de redes de serviços para o enfrentamento da violência contra a mulher. São Paulo: Rede Mulher de Educação. 2003

DAW. Handbook for legislation on violence against women – Advanced versión. 2009. New York: Department of Economic and Social Affairs (DESA)/Division for the Advancement of Women (DAW). 71 páginas

Godinho, Tatau e Costa, Maria Luiza. 2006. “Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher”. In Leocádio, Elcylene e Libardoni, Marlene (orgs.) O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência. Brasília: Agende. pág. 46-63.

Gomes, Carla de Castro. A Lei Maria da Penha e as práticas de construção social da “violência contra a Mulher” em um juizado do Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS. Maio de 2010. 204 páginas.

Leocádio, Elcylene e Libardoni, Marlene (org). 2006. O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência. Brasília: AGENDE.

Magalhães, Eduardo Pontes de. Inclusão Social e Intersetorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação. In Carneiro, Carla Bronzo Ladeira e Costa, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs) Gestão Social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, vol. 1, pág. 35-43

OBSERVE - Observatório da Lei Maria da Penha, MONITORAMENTO DA LEI MARIA DA PENHA. Relatório Final. Salvador: Observe. 2009.

OBSERVE. Pesquisa sobre Condições de aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMS) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e DF. Relatório Final. Dezembro de 2010. Salvador: UFBA. 234 páginas

Organização Panamericana de Saúde/OPAS – La ruta critica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar em America Latina. Estudio de caso em 10 países. 2000.

Pasinato, Wânia. Violência, Gênero e Acesso à Justiça. Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Relatório Final do Projeto Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de

Violência. Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru). PAGU/CEPLAES/Flora Tristan/Margarida Ramos/PATH&Intecambios/IDRC. São Paulo: 2010^a, 171 páginas

Pasinato, Wânia. Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá- Mato Grosso. Cadernos Observe. NEIM/UFBA; Agende e CEPIA/SPM. 2010^b. 100 páginas.

Salej Gomes, Ana Paula. Os desafios das Políticas Sociais na Contemporaneidade: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciências Políticas. Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007. 248 pág.

Schiraiber, Lília Blima e D'Oliveira, Ana Flávia Lucas. Limites e possibilidades de trabalhar em redes. Pesquisa SENASP. Relatório Final. Brasília: SENASP. 2006

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres. Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. 2010 (Enfrentamento à violência contra as mulheres ; v. 2) Brasília: Brasília : Presidência das República/ Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. 52 páginas

Entrevistas realizadas por capital

Distrito Federal (Brasília) - Total 11 entrevistas	
DEAM	Agente Policial (responsável pelos boletins de ocorrência) Coordenador do Setor de Atendimento Psicológico
Ministério Público	Promotor de Justiça da Promotoria do 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar Coordenadora do Núcleo de Gênero Pro-Mulher do MPDFT Coordenadora do Setor de Gerenciamento de Violência Doméstica e Maus tratos (SETV)
Defensoria	Coordenador do Núcleo de Práticas Jurídicas/ UNICEUB (3º Juizado de Violência Doméstica e Familiar) Núcleo de Atendimento à Família e Autores de Violência Doméstica– NAFVDS Coordenadora do Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensora Pública do DFT
Juizado	Coordenador do Serviço de Atendimento a Famílias em Situação de Violência (SERAV)
Serviços	Coordenadora da Casa Abrigo Subsecretária da Subsecretaria de Assuntos da Mulher do Governo do Distrito Federal
Bahia (Salvador) - Total 9 entrevistas	
Ministério Público	Assistente Social (GEDEM) Promotora Especializada da Vara de Violência Doméstica e Familiar
Defensoria	Defensora que atua na Vara de Violência Doméstica e Familiar
Juizado	Assistente Social da Vara de Violência Doméstica e Familiar
Serviços	1. Representante da Rede de Enfrentamento a Violência 2. Casa Abrigo: coordenadora 3. Centro de Referência (coordenadora/psicóloga) 4. VIVER - Serviço de Atenção a Pessoas em Situação de Violência Sexual 5. IPERBA - Instituto de Perinatologia da Bahia
Pará (Belém) - Total 7 entrevistas	
DEAM	Entrevistas com 3 assistentes sociais do Setor de Atendimento Social
Ministério Público	Promotorias especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (entrevistas com três promotoras)
Juizado	Equipe Multidisciplinar
Defensoria	NAEM. Núcleo de Atendimento Especializado de Atendimento a Mulher vítima de violência doméstica
Serviços	1. Centro (de Referência) Maria do Pará - Equipe Multidisciplinar 2. Casa Emanuelle Rendeiro Diniz (coordenadora)
Org. de Políticas para Mulheres	Coordenadoria Estadual de Promoção dos Direitos da Mulher (Equipe Multidisciplinar)
Rio de Janeiro (Rio de Janeiro) - Total 11 entrevistas	
DEAM	1. Assistente social da DEAM Campo Grande
Ministério Público	1. Promotora de Justiça do I Juizado Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
Defensoria	1. Nudem – Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública 2. Defensoria do II Juizado Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
Juizado	Equipe Multidisciplinar do Juizado Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher 2. Equipe Multidisciplinar do Juizado Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher 3. Equipe Multidisciplinar do Juizado Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
Serviços	1. CIAM – Centro Integral de Atendimento à Mulher da Prefeitura do Rio de Janeiro 2. CREAS - Centro Especializado de Assistência Social “Simone de Beauvoir” 3. Centro de Referência Mulheres da Maré – Centro de Referência da UFRJ 4. SOS – Mulher do Hospital Pedro II
Rio Grande do Sul (Porto Alegre) – Total 5 entrevistas	
Defensoria Pública	Núcleo de Atendimento a Mulher
Ministério Público	Núcleo Especializado da Mulher
Serviço	Casa Abrigo Viva Mulher Centro de Referência SAJU – Universidade Federal do Rio Grande do Sul