



cepia

Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação

**Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça.  
Estudo comparativo sobre a aplicação da  
Lei Maria da Penha em cinco capitais**

***Relatório Final***

*Outubro de 2013*

**Equipe**

Wânia Pasinato  
**Coordenação Nacional e  
Estudo de caso em São Paulo**

Terezinha Vergo  
**Estudo de caso em Porto Alegre**

Domitila Andrade  
Fernando de Barros Jr  
**Estudo de caso em Recife**

Rosana Heringer  
Mariana Barsted  
Telma Rosenail  
**Estudo de caso no Rio de Janeiro**

Natália Silveira de Carvalho  
**Estudo de caso em Salvador**

Leila Linhares Barsted e Jacqueline Pitanguy  
**Coordenação Geral**  
**CEPIA- Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação**

**Fundação Ford**  
**Apoio**

**Agosto de 2012 a julho de 2013**  
**Período de execução do projeto**

### Sumário

I - Apresentação .....	5
I – Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça: abordagem comparativa .....	12
1. Justificativa e objetivos .....	12
2. Procedimentos metodológicos.....	13
2.1. Seleção das localidades .....	14
2.2 Seleção dos setores e profissionais.....	16
2.3. Indicadores para avaliação do acesso à justiça e aplicação da Lei Maria da Penha.....	21
2.4. Estudos de caso .....	22
2.5. Devolução de resultados e discussão com as partes interessadas.....	23
3. A Lei Maria da Penha e o acesso à justiça .....	24
4. Acesso à justiça: uma revisão da literatura .....	28
4.1. Dimensão normativa- formal.....	30
4.2. Dimensão da organização, administração judiciária e distribuição da justiça .....	33
4.3. Dimensão sócio-cultural e subjetiva.....	35
II - Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça: análise comparativa sobre os avanços e obstáculos na aplicação da Lei Maria da Penha.....	38
1. Gestão e Institucionalidade das Políticas de Gênero e Implementação da LMP nas áreas da Segurança e Justiça .....	38
1.1. Gestão/coordenação das políticas de gênero e aplicação da LMP nas Polícias, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça.....	38
2 - Institucionalidade da LMP nas áreas da Segurança e Justiça: estruturas e especialização	59
2. Existência de Serviços Especializados para aplicação da Lei Maria da Penha.....	60
2.1. Existência de Serviços /Instâncias Especializadas nos setores de segurança e justiça para aplicação da Lei Maria da Penha.....	60
2.2. Adequação dos serviços às atribuições previstas na Lei Maria da Penha .....	69
2.3. A criação de novas estruturas de atendimento: Serviços de Responsabilização dos Agressores .....	82
3 - Aplicabilidade da LMP nas áreas da segurança e justiça: medidas aplicadas e percepções entre os operadores do direito .....	85
3.1. Aplicabilidade da lei segundo os dispositivos legais e sobre a adequação das respostas institucionais .....	86
3.2. Decisões do Supremo Tribunal Federal: representação criminal .....	93

## **Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça**

---

3.3. Articulação e integração na rede de serviços especializados .....	96
4 - Considerações Finais .....	99
5 - Referências Bibliográficas .....	102

*“(...) o tema da hierarquia entre os gêneros emerge a cada vez que as sociedades se colocam em questão e discutem democracia e direito.”*  
(Elizabeth Souza-Lobo. 1991,182)

### **I - Apresentação**

Este relatório apresenta os resultados da pesquisa *Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça*, realizada pela CEPIA e que teve como objetivo refletir sobre a efetividade da aplicação da Lei 11.340/2006 - a Lei Maria da Penha, legislação que cria mecanismos para prevenir e punir a violência doméstica e familiar contra a mulher e seus efeitos para a ampliação do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e risco social. Com esses resultados, espera-se contribuir para uma melhor aplicação da legislação no território nacional, fortalecendo a atuação das instituições para a promoção e respeito dos direitos das mulheres. Para alcançar este objetivo a pesquisa procurou identificar os fatores que limitam o acesso à justiça para as vítimas dessa violência, bem como aqueles fatores que melhoram este acesso.

O foco da pesquisa empírica recaiu sobre as instituições de segurança pública e justiça e a forma como seus operadores compreendem a Lei 11.340/2006 e sua aplicação no dia-a-dia das delegacias e juizados. Foram analisadas realidades em cinco capitais, selecionadas pela diversidade de contextos que representam: Porto Alegre (RS), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), Salvador (BA) e São Paulo (SP). As entrevistas com delegada(o)s de polícia, juíza(e)s, promotora(e)s de justiça, defensora(e)s pública(o)s, profissionais de equipes multidisciplinares e outra(o)s atores/atores estratégicos para o desenvolvimento de políticas para enfrentamento da violência doméstica e familiar, permitiram explorar os discursos sobre a Lei Maria da Penha e as práticas cotidianas, principalmente aquelas que revelam as diferentes estratégias e iniciativas para garantir que a lei seja aplicada ainda que de forma parcial e, muitas vezes, como um resultado do engajamento pessoal de muitos desses profissionais com a defesa dos direitos das mulheres.

A fundamentação teórica desse trabalho se baseia em estudos sobre acesso à justiça sob a perspectiva de gênero, além de reflexões sobre a Lei 11.340/2006 à luz dos estudos já realizados sobre a temática de violência contra as mulheres, especialmente pelas Ciências Sociais e o Direito. As análises se articularam de forma comparativa e permitiram a formulação de recomendações para a melhoria do acesso das mulheres ao sistema de segurança e justiça.

O ponto de partida para este projeto de pesquisa, elaborado e executado pela CEPIA, com apoio da Fundação Ford, foi a constatação de que as mulheres no Brasil ainda enfrentam um déficit em termos de reconhecimento social do seu pleno direito à justiça e que interfere com as práticas discriminatórias que prevalecem nas instituições policiais e judiciais. De acordo com o relatório *Progresso das Mulheres/2003-2010* (Barsted e Pitanguy, 2011), isto acontece apesar de progressos significativos no quadro normativo que tem somado importantes avanços desde a Constituição de 1988 e, particularmente, a partir dos anos 2000, com mudanças no Código Penal e a aprovação de leis que formalizam os direitos das mulheres e ajudam a pavimentar o longo caminho para a igualdade de gêneros no Brasil.

Esse processo teve seu momento mais importante em 2006, com a aprovação da Lei Maria da Penha que representa em outros avanços, a força do movimento feminista brasileiro em sua contínua busca de espaços de diálogo com os poderes da República em prol dos direitos das mulheres. Na redação dessa Lei, um consórcio de ONGs, do qual participou ativamente a CEPIA, exerceu uma inovadora ação legislativa apresentando ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo uma proposta de texto que, praticamente, foi aprovada sem alterações. Esse consórcio também manteve uma ação de advocacy em todo o percurso de tramitação do Projeto que deu origem à Lei Maria da Penha.

A Lei Maria da Penha é um marco para o processo histórico de construção e reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos no Brasil. Aclamada pela Organização das Nações Unidas como uma das leis mais avançadas no enfrentamento da violência contra as mulheres no mundo (UNWomen, 2011), essa legislação contempla medidas judiciais e extrajudiciais adotando uma concepção ampla de acesso à justiça e a direitos a partir da perspectiva de gênero. Por sua abrangência, o texto legislativo é também considerado um conjunto de políticas públicas para o enfrentamento da violência baseada no gênero, cuja aplicação integral depende do compromisso do Executivo, do Judiciário e também do Legislativo nas esferas do governo federal, dos estados e municípios.

A aprovação social da Lei Maria da Penha tem sido demonstrada em pesquisas de opinião que foram realizadas desde sua entrada em vigor, em 2006<sup>1</sup>. A

---

<sup>1</sup> Conforme levantamento apresentado na publicação da Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul - RMAAM (2012: 22), alguns exemplo dessas pesquisas:

mais recente delas, realizada pelo DataSenado (2013), mostrou que 99% das mulheres entrevistadas já ouviram falar da Lei Maria da Penha. Esses números refletem o investimento que vem sendo feito através de campanhas educativas e uma crescente conscientização das mídias que colocam em destaque os casos de violência contra as mulheres, mas também informam sobre a existência de uma legislação que precisa ser cumprida.

Embora essas sejam proporções animadoras e sirvam para indicar a importância desse processo de conscientização da sociedade, duas pesquisas recentes chamaram a atenção para outra face desse conhecimento: o conteúdo do texto legislativo. Na primeira pesquisa (Instituto Avon/IPSOS, 2011) 94% das pessoas entrevistadas, entre homens e mulheres, haviam ouvido falar sobre a Lei. No entanto mostrou também que esse conhecimento ainda era reduzido com apenas 13% dos entrevistados tendo declarado que conheciam muito ou bastante sobre a lei. Em 2013, nova pesquisa desta vez realizada pelo Instituto Patrícia Galvão/Data Popular, mostrou uma pequena variação nesse contexto: 98% de entrevistado (a)s declararam conhecer a lei, enquanto 9% disseram saber muito e 23% razoavelmente bem/bastante sobre o conteúdo da lei. Esses resultados ilustram parte dos problemas que as mulheres enfrentam para ter acesso à justiça e a seus direitos, com lacunas no acesso à informação clara e eficiente sobre os mecanismos para obter a proteção e assistência previstas na legislação. O balanço semestral das atividades do Ligue 180 – Central de Atendimento a Mulher do governo federal (SPM, 2012) mostra também uma maior procura por informações sobre como acionar a lei. Segundo o documento, no primeiro semestre de 2012 os pedidos de informações somaram 931.873 chamadas, o que corresponde a 34,6% do total de 2.714.877 atendimentos realizados pelo serviço. Ainda de acordo com os resultados apresentados, boa parte dessa demanda resulta em encaminhamentos para serviços, entre os quais, se destacam as Delegacias da Mulher.

Essa crescente demanda por informações tem repercutido em aumento no número de denúncias, o que tem levado a uma permanente pressão sobre os governos estaduais e municipais para que invistam na criação de novos serviços e na capacitação de pessoal para atendimento especializado. Alguns resultados já podem ser vistos com a ampliação no número de delegacias da mulher, juizados de

---

“IBOPE/Instituto Patrícia Galvão Percepção e Reações da Sociedade sobre a violência contra a mulher. Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão. São Paulo, 2006.20 páginas, IBOPE/Instituto Avon. 2009. Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil. 26 páginas e Instituto Avon/IPSOS, 2011. 17 páginas, IBOPE/THEMIS. 2008. Dois anos da Lei Maria da Penha: o que pensa a sociedade? Fundação Perseu Abramo: Pesquisa A MULHER BRASILEIRA NO PÚBLICO E NO PRIVADO, 2000 (1ª edição) e 2010 (2ª edição); IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: Sistema de Indicadores de Percepção Social – Igualdade de Gênero. Brasília: dezembro de 2010,18 pag.; DataSenado, Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher Pesquisa de opinião pública nacional (com edições realizadas em 2005,2007,2009 e 2011)”. A pesquisa DataSenado tem nova edição em 2013.

violência doméstica e familiar, promotorias e defensorias especializadas (SPM, 2011). Mas apesar do aumento no número de serviços, eles ainda existem em número insuficiente, com distribuição desigual pelo país, com infraestrutura deficitária e grandes dificuldades para a articulação em rede, como foi demonstrado pelas pesquisas do Observatório da Lei Maria da Penha<sup>2</sup> (Observe, 2010 e 2011) - consórcio de Núcleos de Pesquisa e Organizações Não Governamentais do qual a CEPIA também participou. Outro exemplo é a pesquisa recém-divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça (2013), que apurou a existência de 66 varas e juizados especializados na aplicação da Lei Maria da Penha, com maior concentração nos estados da região Sudeste onde estão 20 dessas unidades. A distribuição também é desigual entre os estados e na relação entre capitais e municípios do interior do país. Para corrigir essas distorções, o estudo do CNJ recomenda que o número seja ampliado para 120 juizados/varas especializadas, distribuídas em cidades do interior dos estados, principalmente na região Nordeste.

Não há dúvida que o engajamento do Conselho Nacional de Justiça e outras instâncias ligadas aos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo representa também um avanço importante no reconhecimento da violência contra as mulheres como um problema de políticas públicas. A Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) do governo federal tem desempenhado um papel fundamental como impulsionadora de mudanças no cenário político nacional no tocante aos direitos das mulheres, particularmente no enfrentamento de todas as formas de violência baseada no gênero. Além de articuladora do processo que levou à aprovação da Lei Maria da Penha, a SPM cuidou para que essa lei não fosse apenas uma conquista formal, mas criou-lhe apoio através de metas previstas nos Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (particularmente nas edições de 2008-2011, e 2012-2015) e no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres (2007), iniciativas que ganharam o reforço do *Programa Nacional “Mulher: Viver Sem Violência”*, lançado em março de 2013, que será desenvolvido em parceria com os governos dos estados e que prevê a construção da Casa da Mulher Brasileira, um centro de serviços para atendimento de mulheres vítimas de violência e fortalecimento de sua autonomia financeira.

A instalação de novas unidades das Varas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar representa um fator importante para a aplicação da lei. No entanto é preciso cuidado para não promover a ideia de que a solução dos problemas e falhas que hoje são identificadas na aplicação da Lei Maria da Penha ocorrerá simplesmente pela criação dessas novas instâncias judiciais. O planejamento de

---

<sup>2</sup> O Projeto Observatório Lei Maria da Penha, apoiado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM foi coordenado pelo NEIM da Universidade Federal da Bahia com a participação das organizações não governamentais que atuaram na elaboração da Lei Maria da Penha.

novas varas e juizados deve ser acompanhado por mudanças na organização judiciária que permita estruturar cada nova unidade de acordo com as atribuições que são previstas na lei para a sua atuação, entre as quais a dupla competência para julgar ações cíveis e criminais deve ser assegurada, assim como a constituição de equipes multidisciplinares vinculadas à estrutura das varas/juizados. A articulação com Ministério Público e Defensoria Pública também deve ser formalizada para viabilizar a criação de promotorias e defensorias especializadas e preparadas para assumir as atribuições que a lei prevê para cada uma dessas instituições, garantindo também profissionais e equipes especializadas e dedicadas de forma exclusiva a esses setores. Além de criar os serviços, a efetividade da aplicação da lei depende tanto do preparo técnico desses profissionais, quanto de sua especialização para compreender as especificidades que permeiam a violência baseada no gênero.

É também fundamental que varas e juizados especializados sejam integrados à rede de atendimento especializado, facilitando os encaminhamentos intersetoriais requeridos pela abordagem integral para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A ampliação da rede de serviços tem sido acompanhada por investimentos técnicos e financeiros para a melhoria dos atendimentos oferecidos. Além do incentivo para capacitação de profissionais das diferentes áreas e setores envolvidos com a aplicação da Lei Maria da Penha, as iniciativas também compreendem a edição de normas técnicas, manuais, resoluções e enunciados voltados a aprimorar o atendimento e melhorar o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar. No entanto, a realidade dos atendimentos prestados permanece muito aquém do esperado em termos de especialização requerida na perspectiva de gênero e respeito aos direitos das mulheres.

As pesquisas têm mostrado que a inexistência e/ou a inoperância desses serviços – centros de referência, casas abrigo, serviços de saúde para atendimento de mulheres vítimas de violência sexual e doméstica – muitas vezes não contribuem e mesmo constituem obstáculos para que as mulheres possam ter acesso a seus direitos (Observe, 2011, Pasinato, 2012). Falta de recursos materiais, de recursos humanos e despreparo das equipes são alguns dos problemas enfrentados. Outros problemas que afetam o funcionamento dos serviços e os encaminhamentos que podem/devem realizar são:

- ❖ a ausência de políticas sociais nos setores de saúde, habitação, educação, geração de renda e trabalho, assistência social e previdência social entre outras, com a devida transversalização de gênero e a adequação dessas políticas para atender as mulheres em situação de violência doméstica e familiar.
- ❖ a dificuldade que os profissionais enfrentam para o trabalho articulado, intersetorial e multidisciplinar – o trabalho ‘em rede’ – com uma

persistente mentalidade de que cada serviço deve funcionar como uma ‘micro-rede’, trazendo para dentro de seu espaço o atendimento multidisciplinar (principalmente as equipes com psicólogas e assistentes sociais), multiplicando o atendimento emergencial, que permanece com uma atuação fragmentada, descontínua, que permite poucos encaminhamentos (muitas vezes limitados por uma visão assistencialista ou de acesso a benefícios provisórios, como as cestas básicas de alimentos), mas que pouco ou nada contribuem para dar respostas efetivas para as mulheres e contribuir para seu processo de fortalecimento e acesso aos direitos.

Apesar do cenário promissor e pontuado por avanços significativos, a violência doméstica e familiar contra as mulheres continua apresentando números ascendentes, cuja demonstração mais preocupante está nos números de homicídios, tal como apresentado no Mapa de Homicídios (Waiselfisz, 2012). Outros dados estatísticos, ainda que fragmentados no tempo e no espaço, também continuam apontando para a magnitude dessa violência e para a manutenção do padrão de impunidade de seus autores, especialmente quando ocorrida no âmbito doméstico e familiar.<sup>3</sup>

As pesquisas realizadas com as mulheres mostram que ainda existem muitos obstáculos para que possam ter acesso à justiça e a direitos e para que a legislação seja aplicada de forma integral a partir de uma abordagem multidisciplinar e intersetorial (Observe, 2011, Pasinato, 2012). Além da falta de serviços e de políticas que deem cumprimento aos dispositivos de assistência e proteção previstos na lei, as denúncias referem ao atendimento não especializado, discriminatório, que desconsidera as especificidades da violência baseada no gênero, que responsabiliza as mulheres por sua situação e indecisão diante da queixa prestada à polícia (Pasinato, 2012). Passados sete anos da entrada em vigor dessa Lei, percebe-se ainda com grande preocupação uma resistência entre os setores das áreas de segurança e da justiça para a sua implementação, dificultando que as mulheres tenham acesso à justiça.

Particularmente sobre os serviços nos setores de segurança e justiça, o estudo nacional realizado pelo Observatório da Lei Maria da Penha (2010), mostrou que Delegacias da Mulher, Juizados, Promotorias e Defensorias – vinham funcionando de forma precária, sobrecarregados com o aumento de denúncias e processos. No caso das Delegacias da Mulher que já existiam antes da lei entrar em vigor, a pesquisa apurou que poucas passaram por reformulações e receberam investimentos para exercer as atribuições previstas na Lei Maria da Penha. Juizados, defensorias e promotorias existiam em pequeno número, muitos deles com

---

<sup>3</sup> São várias as fontes de informações que periodicamente ganham espaço nos sites institucionais e na mídia. Para algumas referências ver: [www.compromissoeatitute.org.br](http://www.compromissoeatitute.org.br)

estruturas adaptadas para aplicar a lei de forma parcial. A pesquisa do CNJ (2013) revelou que apesar do aumento no número de juizados e varas, esses continuam apresentando grande déficit em seu funcionamento, especialmente em decorrência do volume de processos que abarrotam os cartórios judiciais e tornam inerte o fluxo da justiça. A inexistência de um sistema de dados estatísticos sobre o movimento processual e as decisões judiciais impede que se realize uma boa avaliação das respostas institucionais para a violência doméstica e familiar. Alguns números parciais mostram que a tradicional figura do funil aplicada aos fluxos de justiça, apresenta uma imagem bastante desproporcional quando comparados o volume de denúncias que dão entrada nas delegacias da mulher e o volume de saída com decisões judiciais.

Para abordar esse tema, o projeto *Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça* privilegiou a perspectiva dos operadores do direito, entendendo que são atores-chave e que seus argumentos apontam as dificuldades para fornecer proteção para as vítimas e punição para os agressores. A CEPIA, ao longo dos últimos 23 anos, tem atuado sistematicamente para que a distância entre leis e realidade seja superada por políticas públicas eficazes, ampliando o acesso à justiça. Dando continuidade a seu compromisso com os direitos humanos, a CEPIA considera fundamental o desenvolvimento do presente projeto que constitui um instrumento relevante para ampliar o acesso à justiça, especialmente das mulheres em situação de violência e de risco social.

Esse relatório final da pesquisa está composto por duas partes. A primeira é composta por 3 capítulos: o primeiro é metodológico e nele se apresentam a justificativa para o desenvolvimento da pesquisa, os objetivos, procedimentos metodológicos, e a abordagem conceitual adotada para as análises sobre gênero e acesso à justiça. No segundo capítulo estão apresentadas as análises comparativas sobre os resultados das pesquisas em cada localidade e está dividida em três itens dedicados a cada grupo de indicadores formulados para esse estudo. No terceiro estão as considerações finais desse estudo comparativo estudo e recomendações para melhorar a aplicação da Lei Maria da Penha. Essas recomendações foram sistematizadas a partir da discussão dos resultados da pesquisa em reuniões realizada em cada cidade. A segunda parte é composta por cinco capítulos relativos aos estudos realizados em cada capital. De caráter descritivo-analítico, cada estudo aborda os resultados das entrevistas e a pesquisa documental que foi realizada de forma a complementar as informações institucionais e a caracterização dos contextos social e político.. O relatório é acompanhado por um anexo contendo informações complementares sobre o estudo e fontes documentais relevantes.

### I – Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça: abordagem comparativa

#### 1. Justificativa e objetivos

Reconhecendo os avanços ocorridos no Brasil nas duas últimas décadas, o desafio que se coloca para a efetivação da cidadania das mulheres refere-se à necessidade de diminuir a distância entre o importante progresso legislativo e o efetivo acesso à justiça, em especial no que diz respeito à violência baseada no gênero. A Lei Maria da Penha tem recebido repercussão positiva na sociedade brasileira, pela atuação das ONGs, dos movimentos de mulheres, da Secretaria de Políticas para as Mulheres e de setores da grande imprensa. No entanto, são múltiplas as resistências para a sua implementação. A tese da inconstitucionalidade dessa Lei foi afastada, recentemente, em 2012, por histórica decisão unânime do Supremo Tribunal Federal – STF. Espera-se que a decisão do STF seja fator importante para provocar as instituições da justiça e os operadores do direito para a efetiva aplicação dessa legislação.

A CEPIA considera necessário abordar a questão da dificuldade do acesso à justiça em duas perspectivas. Uma perspectiva mais ampla que envolve a tradição brasileira de déficit de cidadania, destacando-se aí os efeitos da cidadania formal tardia das mulheres brasileiras no período pré-Constituição de 1988. A outra perspectiva refere-se à permanência da resistência cultural e institucional de reconhecer e penalizar a violência doméstica e familiar, especificamente. A legislação que discriminava as mulheres e banalizava as práticas violentas nas relações familiares produziu efeitos na cultura, estimulou práticas discriminatórias que, mesmo depois da Constituição de 1988, se mantêm enquanto heranças que se refletem na atualidade. Tanto o déficit histórico de cidadania quanto essas heranças discriminatórias contribuem para a dificuldade das mulheres de terem acesso à justiça, especialmente quando em situação de violência doméstica e familiar, mesmo após a entrada em vigor, em 2006, da Lei Maria da Penha.

Os movimentos de mulheres no Brasil têm percorrido um longo caminho para dar visibilidade a esse tipo de violência, para garantir a segurança das mulheres e o fim da impunidade. Da mesma forma, a atuação do Estado brasileiro, em especial na última década e seu diálogo com os movimentos de mulheres, tem permitido a definição e implementação de políticas públicas de enfrentamento dessa violência. Falta, entretanto, uma avaliação mais completa do quanto esses processos e o novo paradigma definido na Lei Maria da Penha têm sido incorporados nas práticas das instituições e dos operadores do direito e, em especial, dos membros do Poder Judiciário.

A combinação dessas duas perspectivas de abordagem torna esse projeto relevante na medida em que se propõe a contribuir para uma melhor compreensão da resistência institucional e cultural à aplicação da Lei Maria da Penha.

Nessa pesquisa, o foco principal são os agentes encarregados de aplicar essa legislação. Trata-se de suprir a insuficiente informação sobre a perspectiva desses agentes, sendo, portanto, crucial conhecer sua visão em relação à violência doméstica e familiar e a Lei Maria da Penha, suas resistências, os entraves que enfrentam e as propostas de aprimoramento que apresentam. No entender da CEPIA essa perspectiva, ainda pouco estudada, deve ser privilegiada.

Como já enunciado, o objetivo geral dessa pesquisa é contribuir para a ampliação e o aperfeiçoamento do acesso à justiça pelas mulheres em situação de violência doméstica e familiar e risco social e a boa implementação da Lei Maria da Penha. Entre os objetivos específicos destacam-se:

- a) Identificar os fatores que favorecem e ou que limitam o acesso à justiça para mulheres em situação de violência doméstica e familiar e risco social;
- b) Identificar e avaliar por meio de estudos de casos as boas práticas e os obstáculos, oferecendo um quadro comparativo entre as diversas regiões do Brasil;
- c) Elaborar recomendações para o aprimoramento e ampliação do acesso das mulheres à justiça;
- d) Divulgar em sites e CDs os resultados e recomendações.

## 2. Procedimentos metodológicos

Para alcançar os objetivos propostos utilizou-se metodologia qualitativa calcada em estudos de caso. A realização de tais estudos baseou-se em indicadores que permitem avaliar os avanços dos compromissos institucionais com a aplicação da Lei Maria da Penha, as condições de funcionamento dos serviços existentes, a percepção dos operadores do direito sobre a legislação e os limites que encontram para sua atuação. Os indicadores também abordam a percepção sobre a violência e as mulheres que recorrem às instâncias policiais e judiciais, buscando verificar o reconhecimento de sua cidadania. Na definição do universo de pesquisa, procurou-se identificar localidades que permitissem a comparação entre contextos sociais e políticos distintos. A pesquisa foi realizada nas cidades de Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Porto Alegre.

Os procedimentos metodológicos para realização desse estudo dividiram-se na definição de componentes teórico-conceituais e empíricos. A delimitação do objeto da pesquisa compreendeu três etapas: a seleção das localidades, a definição dos setores e profissionais que seriam entrevistados, e a construção dos

indicadores utilizados para elaboração dos roteiros semiestruturados de entrevistas e para as análises. A construção dos indicadores foi realizada a partir da revisão de bibliografia sobre a Lei Maria da Penha e sobre acesso à justiça. Para todas as etapas dessa pesquisa foi adotada a perspectiva de gênero, compreendendo que os sistemas político e normativo de cada sociedade não são neutros, e contribuem para a reprodução da desigualdade entre homens e mulheres.

### *2.1. Seleção das localidades*

São vários os obstáculos presentes para a aplicação da Lei Maria da Penha. Os dois estudos realizados pelo Observatório da Lei Maria da Penha, em 2010 e 2011, mostraram que as dificuldades enfrentadas no setor da segurança e justiça são bastante comuns em todas as capitais, referindo-se, principalmente, à falta de estrutura física dos serviços e o baixo compromisso dos governos com a especialização que deve orientar o atendimento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Para o desenvolvimento desse estudo, buscou-se identificar cinco capitais brasileiras que apresentassem algum potencial de mudança em favor da aplicação dessa legislação que introduziu um conjunto de novas atribuições para os serviços de segurança e justiça, criando estruturas capazes de aplicar as medidas previstas, levando em conta suas especificidades<sup>4</sup>.

Sem a possibilidade de comparar dados estatísticos e avaliar quantitativamente os registros da violência doméstica e familiar em cada cidade<sup>5</sup>, os critérios de seleção recaíram sobre a existência de estruturas especializadas, incluindo as delegacias da mulher, juizados, promotorias e defensorias especializadas, mas também aquelas instâncias de coordenação cuja criação vem sendo recomendada pelo CNJ e a SPM.

As capitais selecionadas foram Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. Buscou-se identificar em cada cidade experiências que dessem singularidade aos contextos observados. A seguir são destacadas algumas das características dessas capitais. Informações completas encontram-se na terceira parte desse relatório onde são apresentados os cinco estudos de caso realizados.

- ❖ Nas cinco capitais é possível identificar uma rede ‘mínima’ de atendimento especializado para mulheres em situação de violência

---

<sup>4</sup> Nessa pesquisa, foram mantidas 04 capitais já avaliadas, em 2011, pelo Observatório da Lei Maria da Penha.

<sup>5</sup> Não existe uma metodologia única adotada pelos diversos governos estaduais que permitam comparar dados estatísticos e avaliar quantitativamente os registros da violência doméstica e familiar em cada cidade. Além disso, muitos estados, não sistematizam os dados da violência específica contra as mulheres.

doméstica e familiar. Essa rede, segundo as orientações da SPM e o que está previsto na Lei Maria da Penha, é composta por delegacia especializada de atendimento a mulher (DEAMS), juizado/vara de violência doméstica e familiar, promotorias e defensorias especializadas, centros de referência, casas abrigo e serviços de saúde. Também contam com organismos de políticas para mulheres (secretarias, coordenadorias, etc.) e conselhos dos direitos da mulher.

- ❖ Nos setores de segurança e justiça encontram-se os órgãos de coordenação, ainda que nem todos estejam operantes. Por exemplo, as coordenadorias da mulher dos tribunais de justiça foram criadas atendendo à resolução do CNJ, mas ainda carecem de estruturas adequadas para funcionar. No caso das DEAMS, as estruturas são bem variadas, e em Salvador o órgão coordenador não é específico para a promoção de políticas de gênero ou o fortalecimento da atuação dessas delegacias. O mesmo se passa com os núcleos do Ministério Público e da Defensoria Pública. Entende-se que refletir sobre o funcionamento dessas instâncias de gestão e coordenação é uma estratégia para apoiar sua valorização e fortalecimento institucional.
- ❖ Algumas experiências mostraram-se indicativas de mudanças nos cenários atuais das respostas institucionais aos casos enquadrados na Lei Maria da Penha. Em Porto Alegre, por exemplo, encontra-se um programa do Instituto Geral de Perícias (IGP) denominado *Sala Lilás* especializado no atendimento de mulheres em situação de violência e, particularmente na atenção dos casos de violência psicológica. Outra iniciativa recém-criada nessa capital ocorre no âmbito da Brigada Militar com o programa “Patrulha Maria da Penha”, que faz acompanhamento das mulheres com medidas protetivas deferidas. Em São Paulo, a parceria entre o Tribunal de Justiça e uma organização não governamental tem permitido o desenvolvimento de um programa de responsabilização para agressores. Em Salvador a proximidade com a universidade, particularmente com o NEIM \_ Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, tem levado a realização de cursos de capacitação para profissionais da rede de serviços. No Rio de Janeiro, a Escola de Magistratura do Tribunal de Justiça, conta com um Fórum Permanente de Violência Doméstica e Familiar que tem promovido cursos e seminários sobre direitos humanos e violência contra as mulheres, voltados para operadores do direito, em especial juízes. Muitos dos seminários envolvem, também, serventuários da justiça e policiais civis, militares, corpo de bombeiro e guarda municipal.

Além dessas características, essas cinco capitais também foram incluídas nos trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre Violência Contra a Mulher<sup>6</sup> e receberam recomendações para a melhoria das condições de aplicação da Lei Maria da Penha.

Não existem estatísticas ou indicadores numéricos que permitam comparar a quantidade de casos de violência doméstica e familiar entre as capitais selecionadas. A única referência para comparações entre capitais é o Mapa da Violência (2012), cujos números têm sido usados para refletir sobre a violência contra as mulheres no Brasil. Sua elaboração utiliza o único documento nacional – registros de óbito – que permite ter uma visão comparativa e segura a partir de um registro administrativo<sup>7</sup>. Outras fontes de informações são ainda deficitárias e não padronizadas, dificultando que se possa ter um bom dado sobre essa violência<sup>8</sup> e sua captação pelas instâncias públicas responsáveis por seu enfrentamento<sup>9</sup>. De acordo com o Mapa, em 2010 as capitais brasileiras concentraram 1290 homicídios de mulheres (28,8% do total dessas mortes no país), com taxa média de 5,4 mortes por 100 mil mulheres (no país a taxa é de 4,6/100 mil mulheres). Das cinco capitais aqui selecionadas, Salvador (8,3 hom/100 mil), Recife (7,6 hom/100 mil) e Porto Alegre (6,6 hom/100 mil) estão entre as 10 primeiras no ranking que classifica as capitais segundo essas taxas. As taxas apresentadas nessas cidades são superiores tanto à média nacional quanto àquela encontrada para as capitais. Rio de Janeiro e São Paulo possuem taxas mais baixas, 3,9 e 2,8 respectivamente, mas quando esses homicídios são observados em números absolutos, são bem superiores ao que se encontra nas outras três cidades.<sup>10</sup>

### ***2.2 Seleção dos setores e profissionais***

Para a pesquisa foram considerados tanto os serviços que prestam atendimento às mulheres, quanto os órgãos das áreas de justiça e segurança

---

<sup>6</sup> A CPMI foi instalada em março de 2012 e visitou 17 estados brasileiros.

<sup>7</sup> Embora o próprio autor do documento ressalte que a fonte de informações e o sistema de dados não estão isentos de lacunas (RMAAM, 2012).

<sup>8</sup> A Lei 11.340/2006 atribui aos Ministérios Públicos Estaduais o desenvolvimento de sistema para cadastramento de todas as denúncias enquadradas nessa legislação. O projeto foi discutido no âmbito da COPEVID – Comissão Nacional de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Ministério Público (RMAAM, 2012), mas foi interrompido e as promotoras de justiça entrevistadas não souberam informar em que estágio se encontrava.

<sup>9</sup> A exceção no país é o estado do Rio de Janeiro que, desde 2004, através do ISP – Instituto de Segurança Pública tem produzido o Dossiê Mulher, um documento que reúne informações sobre registros policiais de crimes contra mulheres em todas as delegacias do estado.

<sup>10</sup> Em números absolutos foram registradas: 163 mortes em São Paulo, 130 no Rio de Janeiro, 118 em Salvador, 63 em Recife e 50 em Porto Alegre.

responsáveis pela articulação de políticas de gênero e aplicação da Lei Maria da Penha. Foram também incluídos, quando pertinente, os organismos governamentais de políticas para mulheres e outros atores/atrizes considerados relevantes no contexto analisado. A seleção dos serviços partiu de uma análise preliminar sobre os serviços existentes em cada capital com base dos relatórios do Observatório da Lei Maria da Penha (2010 e 2011) e das informações disponíveis no site da SPM<sup>11</sup>. Em linhas gerais, o plano de entrevistas compreendia os seguintes setores e serviços:

### **Polícia**

- Órgão de gestão/coordenação das DEAMS – coordenadora(e)s
- DEAMS – delegada(o)s e funcionária(o)s

### **Ministério Público**

- Órgão gestor da aplicação da LMP (Núcleo) – coordenadora(e)s
- Promotoria Especializada: Promotora(e)s de Justiça

### **Defensoria Pública**

- Órgão gestor da aplicação da LMP (Núcleo) – coordenadora(e)s
- Defensoria especializada – Defensora(e)s Públicos

### **Tribunal de Justiça**

- Órgão gestor da aplicação da LMP (Coordenadoria) – coordenadora(e)s
- Juizados de Violência Doméstica e Familiar – juíza(e)s
  - Equipe Multidisciplinar – psicóloga(o)s e assistentes sociais

### **Serviços de Responsabilização do Agressor**

- Grupos/profissionais responsáveis por esse trabalho

Essas informações foram depuradas em cada localidade, na medida em que se buscou estabelecer os contatos para a realização das entrevistas. Os primeiros contatos em cada instituição mostraram que haveria diversidade de serviços existentes, além de experiências que deveriam ser incorporadas para mostrar as especificidades locais. A partir de uma lista inicial foram realizados os contatos que resultaram em 64 entrevistas nas cinco capitais, conforme sintetizado no quadro

---

<sup>11</sup> Particularmente as informações sobre os serviços especializados disponíveis em [https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento\\_mulher.php](https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php)

abaixo. As atividades de campo ocorreram entre os meses de outubro de 2012 e março de 2013.<sup>12</sup>

A atividade de identificação de setores e pessoas responsáveis pela aplicação da lei apresentou diferentes níveis de dificuldades entre as capitais<sup>13</sup>, o que também reflete a forma como essas instituições se relacionam com a divulgação de suas atividades, a transparência dos dados e dos procedimentos e o sentimento de que contribuir com pesquisas de qualquer natureza representa perda de tempo para quem já tem tanto trabalho a fazer. De todos os setores incluídos nessa pesquisa, as Defensorias Públicas, de alguns estados, foram as mais difíceis para contatos. Como será analisado nesse relatório, esse é um dado que pode corresponder tanto ao ainda baixo comprometimento dessa instituição na aplicação da Lei Maria da Penha como, também, ao enorme número de processos que chegam diariamente aos Juizados, número este desproporcional à quantidade de Defensores que ali atendem, tornando um dos entraves para a aplicação da lei Maria da Penha.

### Quadro 1

Síntese dos Setores, Serviços e Profissionais entrevistada(o)s nas 5 capitais.

<b>São Paulo = 14 entrevistas</b>	
Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordenadora do Serviço de Apoio Técnico das Delegacias de Defesa da Mulher</li><li>• Delegada Titular da 1ª Delegacia de Defesa da Mulher (Centro)</li><li>• Delegada Titular da 4ª Delegacia de Defesa da Mulher (Norte)</li><li>• Delegada Titular da 5ª Delegacia de Defesa da Mulher (Leste)</li></ul>
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"><li>• Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça de São Paulo</li><li>• Juíza Titular da I Vara de Violência Doméstica e Familiar (centro)</li><li>• Juíza do Juizado de Violência Doméstica e Familiar (Vila Prudente)</li></ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"><li>• Equipe de Coordenação do NUDEM – Núcleo da Mulher da Defensoria Pública</li><li>• Defensora Pública do Juizado de Violência Doméstica e Familiar - Butantã Divisão Regional Norte-Oeste</li><li>• Psicóloga da Defensoria Pública do Estado de São Paulo</li></ul>

<sup>12</sup> Em Recife, algumas dificuldades no desenvolvimento da pesquisa que resultaram na substituição do pesquisador responsável, levaram a uma extensão do tempo das atividades de campo.

<sup>13</sup> Salvador foi a capital onde se encontrou menos dificuldades para realização da pesquisa. A proximidade entre os profissionais e as pesquisadoras do NEIM, que foi a instituição coordenadora nacional do Observatório Lei Maria da Penha, facilitou o acesso da consultora e a disponibilidade da(o)s entrevistada(o)s para contribuir com o estudo.

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadoras do Grupo de Enfrentamento à Violência Doméstica – GEVID</li> <li>• Promotoria Especializada da I Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
Organização Não Governamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador do Programa de Responsabilização de Homens Autores de Violência Contra a Mulher</li> </ul>
Organismo de Políticas para Mulheres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestora Estadual do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e Presidente do Conselho Estadual da Condição Feminina</li> </ul>
<b>Salvador = 11 entrevistas</b>	
Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora da Coordenadoria das Delegacias Especializadas da Capital</li> <li>• Delegada Titular da DEAM de Brotas</li> <li>• Delegada Titular da DEAM de Periperi</li> <li>• Policial da DEAM de Periperi</li> </ul>
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça</li> <li>• Juíza Titular da Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora do Núcleo de Direitos da Mulher</li> <li>• Defensora Pública da Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> <li>• Defensor Público que atende o réu nos processos de VDF</li> </ul>
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora do GEDEM - Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher</li> <li>• Promotora de Justiça da Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
<b>Porto Alegre = 10 entrevistas</b>	
Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora da Coordenadoria das DEAMS</li> <li>• Delegadas da DEAM</li> </ul>
Instituto Geral de Perícias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Médica Coordenadora da Sala Lilás</li> </ul>
Brigada Militar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora do Programa Patrulha Maria da Penha</li> </ul>
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juíza Titular da Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> <li>• Secretária da Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> <li>• Dois juízes titulares anteriores da Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotor de Justiça da promotoria especializada de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensora Pública da Defensoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
<b>• Rio de Janeiro = 20 entrevistas</b>	
Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretora do Departamento de Polícia de Atendimento à mulher</li> <li>• Delegada Titular da DEAM RIO_Centro</li> <li>• Oficial de Cartório da DEAM RIO-Centro</li> </ul>

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegada Titular da DEAM Campo Grande</li> <li>• Inspetor de Polícia da DEAM Campo Grande</li> <li>• Delegada Titular da DEAM Jacarepaguá</li> <li>• Inspetor de Polícia da DEAM Jacarepaguá</li> <li>• Coordenadora da DEAM Itinerante</li> </ul>
Instituto Médico Legal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretora do IML</li> </ul>
Polícia Militar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora das UPPS</li> </ul>
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenadora da Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça</li> <li>• Juíza Titular do I Juizado de Violência Doméstica e Familiar (Centro)</li> <li>• Juiz Titular do II Juizado de Violência Doméstica e Familiar (Campo Grande)</li> <li>• Assistentes sociais das Equipes Multidisciplinares dos juizados Centro e Campo Grande</li> </ul>
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotora de Justiça e Sub-Coordenadora de juizados especiais criminais e de violência doméstica e familiar</li> <li>• Promotor de Justiça do I Juizado de Violência Doméstica e Familiar (Centro)</li> <li>• Promotor de Justiça do II Juizado de Violência Doméstica e Familiar (Campo Grande)</li> </ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensora Pública da Defensoria Especializada do II Juizado de Violência Doméstica e Familiar</li> <li>• Defensora Pública (ex-coordenadora do NUDEM)</li> </ul>
2ª instância do Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desembargadora de Câmara Cível do Tribunal de Justiça</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Recife = 9 entrevistas</b></li> </ul>	
Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretora do Departamento de Polícia Especializada da Mulher – DPMUL</li> <li>• Delegada Titular da DEAM</li> <li>• Delegado de Polícia da DEAM</li> <li>• Agente de Polícia da DEAM</li> </ul>
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juíza Titular da I Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> <li>• Juíza Titular da II Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> <li>• Equipe Multidisciplinar da I Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>
Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador do Núcleo de Direitos da Mulher do Ministério Público e promotor de justiça da promotoria de violência doméstica e familiar</li> </ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensora Pública da Vara de Violência Doméstica e Familiar</li> </ul>

Fonte: Pesquisa Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça. CEPIA/Fundação Ford (2012/2013)

### ***2.3. Indicadores para avaliação do acesso à justiça e aplicação da Lei Maria da Penha***

O ponto de partida para elaboração dos indicadores foi a leitura e análise da Lei Maria da Penha em sua versão comentada (Campos, 2011), para identificação de suas principais medidas e seus aspectos mais polêmicos. Foram também revisados relatórios que avaliam o cumprimento dos acordos internacionais pelos governos, em especial os documentos produzidos para o monitoramento da Convenção de Belém do Pará (OEA - MESECVI 2008 e 2012; CIDH, 2007) e outros que abordam o acesso à justiça para mulheres (UNWomen, 2011) e a metodologia de monitoramento de leis para enfrentamento da violência contra as mulheres (OPAS, 2004). A construção dos indicadores também se baseou na revisão de literatura sobre acesso à justiça e gênero, conteúdo que será apresentado no próximo item desse relatório. Foram construídos três conjuntos de indicadores, conforme apresentado abaixo. A descrição completa de cada conjunto encontra-se nos quadros em anexo e será retomada na segunda parte desse relatório, nas análises comparativas.

### **I – Gestão e Institucionalidade das Políticas de Gênero e Implementação da LMP nas áreas da Segurança e Justiça**

#### **1 - Gestão/coordenação das políticas de gênero e aplicação da LMP na Polícia, Ministério Público e Tribunal de Justiça**

- 1.1. Existência de órgão de gestão /coordenação das políticas de gênero e aplicação da LMP na Polícia Civil, no Ministério Público, na Defensoria Pública e Tribunal de Justiça*
- 1.2. Institucionalidade e Transversalidade gênero nas políticas institucionais*
- 1.3. Articulação Institucional, participação política, intersetorialidade e articulação na Rede*

### **II – Institucionalidade da LMP nas áreas da Segurança e Justiça: estruturas e especialização**

#### **2 - Serviços Especializados para atendimento de mulheres em situação de violência e aplicação da LMP**

- 2.1. Existência de Serviços /Instâncias Especializadas nos setores de segurança e justiça para aplicação da Lei Maria da Penha, incluindo as Equipes Multidisciplinares e os Serviços de Responsabilização do Agressor*
- 2.2. Adequação dos serviços às atribuições previstas na LMP. O indicador é composto por três partes: a adequação normativa dos serviços ao cumprimento das atribuições previstas na LMP; a existência e adequação de novos setores e estruturas de acordo com o recomendado na LMP, a*

*existência de protocolos que universalizam e padronizam o atendimento e a aplicação da LMP*

- 2.3. *Formação e especialização dos profissionais envolvidos no atendimento, na aplicação da lei e na gestão dos serviços. O indicador é composto por três partes: a formação profissional, a experiência profissional e a valorização na transmissão de conhecimento e formação das equipes como característica do atendimento especializado desejável para a aplicação da lei e para facilitar o acesso das mulheres à justiça.*

### **III – Aplicabilidade da LMP nas áreas da segurança e justiça: estrutura, integração e percepções entre os operadores do direito**

#### **3 - Aplicabilidade da Lei Maria da Penha segundo a estrutura dos serviços e sua forma de organização administrativa, política e burocrática**

- 3.1. *Organização administrativa, política e burocrática nos setores da segurança e justiça e seu impacto na aplicação da LMP e no acesso das mulheres à justiça*
- 3.2. *Condições de acessibilidade aos serviços de segurança e justiça e seu impacto ao acesso à justiça e medidas previstas na LMP. Entende-se também o acesso à informação sobre direitos, uma vez que atendimento e encaminhamento são considerados como partes do mesmo procedimento de atendimento à mulher.*

#### **4 - Aplicabilidade da Lei Maria da Penha segundo a percepção dos operadores do direito sobre violência contra a mulher e sobre a legislação**

- 4.1. *Aplicabilidade da lei segundo a percepção dos operadores do direito sobre a violência contra a mulher, os dispositivos legais e sobre a adequação das respostas institucionais*
- 4.2. *Aplicabilidade da lei segundo a percepção dos operadores do direito sobre a violência contra a mulher, as respostas intersetoriais e a rede de atendimento, as políticas e serviços para aplicação das medidas de assistência previstas na LMP (artigo 9º)*

#### **2.4. Estudos de caso**

A partir desses indicadores, foram desenvolvidos roteiros semiestruturados para serem aplicados às entrevistas para conhecer a atuação de cada setor e seu papel na aplicação da Lei Maria da Penha. Quando autorizadas pela(o)s entrevistada(o)s, as entrevistas foram registradas em áudio. Posteriormente, foram transcritas para análise. Em cada localidade o estudo resultou em um relatório descritivo-analítico reunindo os resultados das entrevistas, análise da bibliografia pertinente além de consulta a documentos institucionais que ajudam a contextualizar a existência e funcionamento dos diferentes serviços e programas.

O desenvolvimento da pesquisa valeu-se de técnicas de pesquisa qualitativa, sem a pretensão de ser um estudo exaustivo sobre cada localidade. Os resultados permitem oferecer um relato sobre ‘o estado da arte’ da aplicação da Lei Maria da Penha em cada uma das capitais selecionadas no momento em que se realizava a pesquisa de campo<sup>14</sup>. Para dar amplitude a esses resultados, as análises comparativas valem-se dos resultados de outros estudos já realizados no país.

É também importante ressaltar que durante as incursões iniciais para identificação dos serviços e dos profissionais foram feitos esforços para identificar novas experiências em cada localidade e que pudessem ser consideradas como ‘práticas promissoras’ na aplicação da Lei Maria da Penha. Essas experiências consistem em programas, abordagens que refletem a perspectiva de gênero, produção de materiais didáticos, protocolos e sistemas de informações que contribuem para a melhor aplicação dos dispositivos previstos na legislação. O uso da expressão ‘práticas promissoras’ para designar essas experiências, aplica-se para aqueles exemplos considerados adequados ao objetivo de ampliar e garantir o acesso à justiça e a direitos para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar (Pasinato, 2011: 123)

### *2.5. Devolução de resultados e discussão com as partes interessadas*

Entre as atividades previstas no projeto formulado e executado pela CEPIA encontra-se a realização de cinco workshops, um em cada localidade, para socializar e debater os resultados da pesquisa com os agentes entrevistados com vistas a definir alternativas para a ampliação e aprimoramento do acesso à justiça. A organização desses encontros foi incorporada ao plano de trabalho em cada cidade, com a previsão que a reunião ocorresse após a elaboração dos relatórios locais. Entende-se que essa etapa de apresentação e discussão dos resultados demonstra respeito por toda(o)s profissionais que se dispuseram a colaborar com a pesquisa e representa uma importante estratégia para favorecer que os dados e análises sejam incorporados nas discussões locais.

Apesar do interesse demonstrado pelas pessoas entrevistadas, a realização dos encontros enfrentou obstáculos que incluíram as complicadas agendas de trabalho e a mobilidade a que estão submetidas(o)s essas(e)s profissionais, que são transferidas de setor a despeito do envolvimento com o trabalho especializado que buscam realizar. Diante desses obstáculos, mostrou-se necessário adotar estratégias diferentes em cada capital, conforme exposto a seguir:

---

<sup>14</sup> A dificuldade na realização dos estudos de caso é a rapidez com que os cenários se modificam pela edição de novas normas institucionais ou pela rotatividade de profissionais que coordenam os serviços. Não é incomum que experiências aparentemente promissoras se desarticulem nessas mudanças. Sempre que possível se procura registrar essas mudanças nos cenários observados.

Em Porto Alegre, a reunião foi agendada para o dia 28 de fevereiro e a despeito dos esforços da pesquisadora em organizar a reunião, e da confirmação de vários atores/atrizes entrevistados, apenas duas pessoas, representantes das DEAMS e da Brigada Militar, compareceram ao encontro.

Em São Paulo, o encontro contou com o apoio do GEVID – Grupo de Enfrentamento a Violência Doméstica do Ministério Público. A reunião ocorreu no dia 19 de abril, no auditório do Ministério Público localizado no Complexo da Barra Funda. Estiveram presentes 14 representantes do Ministério Público, do Tribunal de Justiça, da Defensoria Pública, e do programa de responsabilização do agressor. Os resultados da pesquisa foram debatidos com importantes contribuições para as análises.

No Rio de Janeiro, no dia 19 de julho foi realizado um workshop para debater os resultados preliminares da pesquisa, em dependências da Escola de Magistratura do Rio de Janeiro – EMERJ, e com o apoio do Fórum de Violência Doméstica e de Gênero dessa Escola. Esse workshop reuniu 10 profissionais, representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, do Tribunal de Justiça e das Delegacias de Mulheres. Nessa oportunidade foi possível aprofundar as questões da pesquisa e tomar conhecimento de alguns avanços ocorridos após as entrevistas.

Em Salvador, diante das dificuldades em realizar um encontro único, a estratégia foi a apresentação dos resultados individualmente para algumas entrevistadas que se dispuseram a receber a pesquisadora para um segundo encontro.

Em Recife, dadas as dificuldades para realização das entrevistas e o prolongado intervalo em que ocorreram, não foi possível realizar a atividade.

As recomendações encontram-se sistematizadas em item específico no final desse relatório.

### **3. A Lei Maria da Penha e o acesso à justiça**

A aprovação da Lei Maria da Penha é resultado de um longo processo de mobilização social encabeçado pelos movimentos feministas e de mulheres no Brasil. (Pandjarian, 2007, Barsted, 2011a, Matos e Cortês, 2011). Fruto de diálogos entre esses movimentos e setores dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a legislação, aprovada em agosto de 2006, foi considerada pelas Nações Unidas (2011), uma das leis mais avançadas do mundo por aliar a proteção aos direitos das mulheres e a proposição de mecanismos para coibir práticas de violência doméstica e familiar.

A caracterização da Lei e das novidades que trouxe ao contexto jurídico nacional já foi realizada em vários trabalhos (Pasinato, 2010, Campos, 2011, entre

outros). Entre as mudanças a mais emblemática é o reconhecimento da violência baseada no gênero como violação de direitos humanos – como disposto no artigo 6º da Lei. A incorporação dessa definição não é apenas um recurso linguístico de alinhamento com o discurso internacional de proteção de direitos das mulheres, mas representa a adoção de um novo paradigma para orientar as respostas que o Estado deve dar para esse problema social. Tratar a violência doméstica e familiar contra a mulher como violação de direitos humanos, por um lado implica no reconhecimento das mulheres como sujeitos cujos direitos são universais e indivisíveis e devem ser protegidos pela lei e promovidos pelas políticas públicas. Por outro lado, implica em ampliar a compreensão desse fenômeno social para além dos limites impostos pelo binômio da criminalização-vitimização (Izumino, 2003, Soares, 2002) sobre o qual se ancorou, até meados da década de 1990, o debate sobre o reconhecimento da violência contra as mulheres como problema social no Brasil (Pasinato, 2008) e cuja lógica estava baseada numa visão restrita de punição e penalização dos agressores.

A superação dessa visão deve-se, em grande parte à aprovação pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos – OEA da Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (convenção de Belém do Pará, 1994) que aponta a necessária mudança nas relações de gênero que só poderá ser alcançada com o reconhecimento dos direitos das mulheres como um todo e o consequente enfrentamento das desigualdades sociais entre homens e mulheres. Nesse contexto, a incorporação da expressão ‘violência baseada no gênero’, presente no artigo 5º, é outro componente importante da lei. Seu uso repercute no interior do sistema normativo nacional o reconhecimento de que a violência doméstica e familiar contra a mulher não será mais aceita como componente ‘natural’ e ‘admissível’ das relações entre homens e mulheres. Na mesma linha e de forma complementar, a substituição da expressão ‘mulheres vítimas de violência’ pela expressão ‘mulheres em situação de violência’ vem reforçar o reconhecimento de que a violência de que trata essa lei é um fenômeno sociocultural que pode ser modificado por meio de políticas para prevenir novos atos, proteger os direitos das mulheres, e coibir as práticas de violência nas diferentes formas que passam também a ser classificadas pela Lei Maria da Penha (Campos e Carvalho, 2011, Pasinato, 2012).

De forma coerente com essa mudança de visão sobre a violência doméstica e familiar, a lei é inserida num sistema de proteção e promoção dos direitos das mulheres baseado numa política integral de enfrentamento à violência contra as mulheres que contempla também políticas de assistência que contribuam para o fortalecimento das mulheres e a igualdade de gênero.

A legislação também introduziu mudanças na intervenção que deve ser realizada pelas instituições de segurança e justiça, com novas atribuições para a

polícia, alterações na organização judiciária para o funcionamento dos juizados especializados e na esfera de atuação da Defensoria Pública. Além de retomar o inquérito policial como instrumento de investigação criminal, as polícias civis também passam a ser responsáveis pelo registro das medidas protetivas de urgência. Cabe também aos agentes policiais atender a necessidades urgentes de deslocamento das mulheres para hospitais ou locais protegidos e dar acompanhamento para que possam retirar seus pertences do local de moradia, principalmente para garantir sua integridade física nos casos em que a residência ainda é compartilhada com o agressor. Grande parte das atribuições previstas na lei não chega a se caracterizar como novidade, pois se referem às atividades de polícia judiciária, particularmente aquelas de produção do inquérito policial. Contudo, além do caráter técnico, essas atividades precisam também levar em consideração as especificidades da violência baseada no gênero. Nesse sentido, a lei também recomenda a capacitação das policiais civis e das demais instituições de segurança pública - Polícias Militares, Bombeiros Militares e Guardas Municipais – para que estejam sensibilizados e preparados para intervir em casos de violência doméstica e familiar.

Na esfera do Judiciário, a lei recomenda aos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal que criem os Juizados de Violência Doméstica e Familiar para aplicação exclusiva e integral da Lei Maria da Penha. Nesse caso, trata-se não apenas de criar nova seção com juiz titular, cartório e secretaria, mas dotar o novo setor com a estrutura necessária para a dupla competência “civil e criminal para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher” (art. 14 da Lei 11.340/2006). Essa estrutura inclui a composição e implementação das equipes multidisciplinares que atuam de

forma a assessorar os magistrados na tomada de decisões, particularmente aquelas relacionadas com as medidas protetivas.

As Defensorias Públicas também receberam novos encargos, uma vez que a lei determina que estejam disponíveis defensores públicos para acompanhamento das mulheres em todos os atos processuais, sejam aqueles relacionados às medidas protetivas ou aqueles de natureza criminal. Ministérios Públicos, Polícias Militares, Institutos Médicos Legais são também mencionados como integrantes da rede de serviços especializados que devem atuar em estreita parceria com os demais serviços de saúde, centros de referência e casas abrigo, juntamente com as Delegacias de Polícia e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar.

As medidas previstas na Lei Maria da Penha abordam o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher de forma integral, com intervenções para punir os agentes responsáveis pela violência, proteger os direitos das mulheres e promover seu acesso à assistência e a seus direitos, e a prevenção da violência através de campanhas e processos de mudança cultural baseados no rompimento

dos padrões existentes de relacionamento entre homens e mulheres em favor da igualdade de gênero. Diante da morosidade judicial e ausência de respostas no âmbito da justiça criminal, as medidas protetivas de urgência são colocadas no centro das intervenções dos operadores do Direito (Observe, 2011). Essas medidas de natureza extra-penal classificam-se em dois tipos – aquelas que se aplicam para as vítimas e aquelas para os agressores. Sua incorporação expressa o reconhecimento da condição de vulnerabilidade em que se encontram as mulheres em situação de violência baseada no gênero, especialmente aquela que ocorre no âmbito das relações domésticas e familiares. Duas características dessas medidas devem ser ressaltadas. A primeira tem a ver com o caráter de urgência previsto para sua aplicação e visa atender a essa mesma situação de risco e vulnerabilidade colocando a proteção da integridade física da mulher em primeiro lugar. Outra característica se relaciona ao entendimento integral sobre a violência baseada no gênero e a chamada ‘competência híbrida’ prevista para o funcionamento dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar (art.14). Na perspectiva de gênero a proteção à mulher será ainda mais integral se o mesmo juiz puder construir uma compreensão mais ampla sobre esse complexo contexto das relações domésticas e familiares. (Observe, 2010).

Como afirma o relatório do Observe (2010) não há consenso sobre esta atribuição prevista para os juizados, mas a tendência observada tem sido de fragmentar as medidas criando distinções entre medidas de proteção à integridade física e aquelas de natureza cautelar relacionadas à situação familiar e patrimonial. Esse entendimento encontra-se também expresso nos posicionamentos do Instituto Brasileiro de Direito da Família e do FONAVID que incluiu uma recomendação nos enunciados publicados em seu primeiro encontro, em 2009, estabelecendo que:

*“A competência cível dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher é restrita às medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações relativas a direito de família serem processadas e julgadas pelas Varas de Família.”<sup>15</sup>*

---

Analisando essas medidas, Lima (2011) observa que

*“...as medidas protetivas não são instrumentos para assegurar processos. O fim das medidas protetivas é assegurar direitos fundamentais, evitando a continuidade da violência e das situações que a favorecem. E só. Elas não são, necessariamente, preparatórias de*

---

<sup>15</sup> Documento de Enunciados aprovados no I FONAVID. Rio de Janeiro, novembro de 2009. Disponível no site: [http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1531](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1531).

*qualquer ação judicial. Elas não visam processos, mas pessoas.” (pag 329)*

---

Os entendimentos acerca das medidas protetivas são um bom exemplo dos desafios colocados para a aplicação integral da lei, quando se observa que os maiores avanços por ela introduzidos são também os maiores obstáculos para sua concretização. Até aqui, passados sete anos de sua aprovação, o que se tem visto são serviços escassos, com pouco investimento técnico e financeiro e que contribua para melhorar o atendimento e adequação à Lei, estruturas adaptadas e atuações que muitas vezes se realizam de forma parcial e limitadas por normas institucionais que impedem o cumprimento integral das novas atribuições, a despeito do desejo e empenho de alguns profissionais.

#### **4. Acesso à justiça: uma revisão da literatura**

Impunidade, morosidade na obtenção de decisões judiciais, desigualdade na distribuição da justiça em decisões pautadas pelos denominados ‘fatores extrajudiciais’, a seletividade do sistema de justiça criminal, obstáculos culturais, sociais e econômicos como os elevados custos das taxas judiciárias e dos honorários pagos por assistência jurídica são alguns dos temas analisados quando se trata do acesso à justiça. No Brasil, esses temas estão relacionados ao déficit de cidadania que afeta desigualmente os grupos da população, agravado pelas questões econômicas e sociais alargando a distância entre o reconhecimento formal de direitos e o acesso aos mecanismos para o exercício desses direitos.

A década de 1980 foi muito importante para o desenvolvimento dos estudos sobre direitos e cidadania no Brasil. Após 20 anos de regime militar, as mudanças no cenário político a partir da abertura democrática criaram possibilidades e motivaram cientistas sociais que passaram a explorar temas relacionados ao Estado de Direito que se almejava instituir no país. A Constituição de 1988 é um marco para esses estudos com a aprovação de direitos que promovem a inclusão de grupos minoritários na cidadania, a formalização desses direitos como reconhecimento e obrigação do Estado para seu cumprimento, e a regulação do funcionamento de instituições numa nova ordem social e política pautada pela democracia e a promoção dos direitos humanos. O funcionamento do Sistema Judiciário emerge como tema privilegiado nesse contexto e os obstáculos ao acesso à justiça ganham status de problema social e sociológico cuja descrição, compreensão e análise deveriam ajudar na sua superação.

Segundo Junqueira (1996), a análise dos primeiros estudos nacionais mostra que enquanto nos países centrais as discussões pela ampliação do acesso à justiça se preocupavam com a crise do Estado de bem estar social e os novos direitos

adquiridos pelas minorias étnicas e sexuais, no Brasil o contexto interno colocava em relevo a “*exclusão da grande maioria da população de direitos sociais básicos, entre os quais o direito à moradia e à saúde.*” (pag. 18). Assim, para a autora, a constituição desse campo de estudos toma como objeto de reflexão

*“(...) a própria necessidade de se expandirem para o conjunto da população direitos básicos aos quais a maioria não tinha acesso tanto em função da tradição liberal-individualista do ordenamento jurídico brasileiro, como em razão da histórica marginalização socioeconômica dos setores subalternizados e da exclusão político-jurídica provocada pelo regime pós-64.” (Junqueira, 1996: 18)*

---

A partir desses estudos iniciais desenvolveram-se várias abordagens sobre o acesso à justiça em articulação com temas como democracia, direitos, cidadania e o funcionamento das instituições. Diferentes análises emergiram revelando que o ‘acesso à justiça’ é um conceito multidimensional com diferentes características e concepções que podem ser acionadas em sua aplicação (Pasinato, 2012). Analistas feministas também se debruçaram sobre o tema e deram sua contribuição problematizando o acesso à justiça na ótica de gênero e sua interface com as diferenças sociais e raciais. Para uma importante analista dessa interface entre gênero e justiça

*“el acceso a la justicia tiene que ser entendido de una forma dual y complementaria, donde por un lado se reconozcan los derechos y por otro lado, los deberes. Es un derecho humano que involucra tanto el deber estatal de proveer un servicio público, como el ejercicio por los habitantes de ese Estado, de un derecho” (Facio, 2004: 6 apud Jubb et all, 2010: 20).*

---

Para as análises propostas nesse relatório o acesso à justiça está sendo entendido como o mais básico dos direitos humanos, um requisito para um sistema jurídico moderno e igualitário “*que deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam justos tanto para os indivíduos quanto para a sociedade*” (Cappelletti e Garth, 1988). Sua definição pode ser pensada a partir da articulação de três dimensões: uma *normativo-formal* – que se refere ao reconhecimento dos direitos pelo Estado e sua formalização em leis; outra que se refere à existência de mecanismos e estratégias para tornar o acesso à justiça formal em acesso real à justiça, com sua efetividade através da organização, administração e distribuição da justiça, e a terceira dimensão envolve as condições de cada cidadão/cidadã para se reconhecer como sujeito de direitos e acionar as leis na proteção de seus direitos. Essas dimensões envolvem o compromisso dos Estados com a aprovação de leis que promovam a garantia dos direitos, a revisão ou afastamento daquelas leis e normas vigentes e que ferem ou confrontam os direitos

em questão, a criação de mecanismos e condições para que cidadãos/cidadãs possam acionar as leis e exercitar seus direitos e a aplicação efetiva das leis com decisões judiciais justas tanto para a sociedade quanto para os indivíduos, aplicadas segundo as regras do processo legal e em observância ao direito à ampla defesa, resultando em medidas efetivas e eficazes para a reparação dos direitos violados.

Essas dimensões são retomadas a seguir de forma a construir o terreno teórico e conceitual a partir do qual se formularão as análises apresentadas nas partes seguintes desse relatório.

### ***4.1. Dimensão normativa-formal***

A aprovação de leis especiais para o enfrentamento da violência baseada no gênero tem sido uma estratégia adotada pelos movimentos de mulheres em vários países para criar garantias formais de acesso à justiça e a direitos para mulheres em situação de violência. O processo de mudanças legislativas tem avançado no mundo todo, particularmente a partir da década de 1990 no contexto de duas importantes convenções internacionais de direitos das mulheres – a Conferência para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW (1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994), além das Conferências Internacionais de Direitos Humanos (Viena, 1993), População (Cairo, 1994), Mulheres (Beijing, 1995) que colocaram em relevo os direitos das mulheres como direitos humanos e as estratégias para seu reconhecimento e promoção.

Os movimentos feministas brasileiros e instâncias governamentais não estiveram alheios a esses debates internacionais. Além de o Estado brasileiro ter assinado e ratificado os acordos internacionais, a participação de militantes feministas brasileiras no contexto internacional das Nações Unidas e da Organização de Estados Americanos, e a articulação interna de diferentes grupos de mulheres e feministas, somaram forças decisivas para manter viva a lembrança do déficit histórico no acesso à justiça e à cidadania que afeta as mulheres em todo o país. Para Barsted (1994) a CEDAW “*certamente reforçou o conjunto de reivindicações das mulheres brasileiras em busca de uma verdadeira cidadania jurídica*”.

A partir da Constituição de 1988 essa situação começa a ser corrigida com o reconhecimento formal de vários direitos da cidadania. Os avanços na situação das mulheres brasileiras, sua participação política, social e econômica são bastante visíveis na sociedade e estão expressos nas estatísticas e indicadores nacionais. No entanto, ainda persiste uma grande lacuna entre os direitos formais e os direitos de fato, excluindo da cidadania largas parcelas da população feminina.

Vários balanços já foram realizados sobre as mudanças legislativas que ocorreram nos anos 1990 e, principalmente na primeira década dos anos 2000

(Barsted, 2011, 2012, Padjarjian, 2006, Rodrigues e Cortês, 2006) . Resumindo esse contexto, Pandjarjian (2006) afirma

*“...nos últimos 25 anos o ordenamento jurídico brasileiro sofreu diversas mudanças no que diz respeito aos direitos das mulheres, e em especial ao tema da violência contra as mulheres. Do ponto de vista normativo, a grande maioria dessas mudanças foi bastante positiva e representou um avanço no tratamento do tema, mas algumas não tiveram impacto, outras tiveram, até mesmo, um impacto especialmente negativo no enfrentamento jurídico da problemática. ...ainda são gritantes os limites entre a lei e o acesso aos direitos, na prática, para as mulheres vítimas de violência. (pag. 78)*

---

Tanto em relação à CEDAW quanto na Convenção de Belém do Pará, o Brasil se submeteu aos mecanismos internacionais de monitoramento. No caso da CEDAW, em 2002 - 2003 foi apresentado o primeiro relatório nacional do governo brasileiro sobre a aplicação da Convenção<sup>16</sup>. As rondas do Comitê de Monitoramento da Implementação da Convenção de Belém do Pará (MESECVI, 2008, 2012) também apresentam um balanço das atividades dos governos o cumprimento das obrigações assumidas no âmbito dessas convenções.

Sem dúvida, a aprovação da Lei 11.340/2006 representou o marco mais importante para a ampliação do acesso das mulheres à justiça. Embora limite o objeto jurídico às práticas violentas no ambiente doméstico e das relações familiares, enfatizando as relações de afetividade, o reconhecimento dessa violência como violação de direitos humanos significou a possibilidade de ampliar o reconhecimento de outras formas de violência que afetam as mulheres em razão de seu gênero, e que possuem conexões e causalidades relacionadas com a violência doméstica e familiar – como a exploração sexual de meninas e adolescentes, o envolvimento com a criminalidade urbana, a exposição a DST/AIDS e a gravidez precoce, entre outros problemas que afetam o desenvolvimento livre e saudável das mulheres.

A despeito de todas as comemorações em torno da aprovação da Lei 11.340/2006, sua aplicação tem se confrontado com obstáculos e resistências no interior do sistema de justiça criminal. Apesar das mudanças legislativas que removeram dispositivos e linguagem discriminatória (Barsted, 2011) a existência de normas e regras institucionais que confrontam a aplicação integral da lei figura entre os problemas que afetam o cotidiano dos serviços e criam obstáculos para o

---

<sup>16</sup> O Relatório foi entregue em fins de 2002 e apresentado na reunião do CEDAW, em New York, em 2003. O texto encontra-se disponível em: <http://www.spm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/1cedawbrasil.pdf> . Acesso em 26/08/2013

acesso à justiça das mulheres em situação de violência, devendo também ser revisadas para se adequar às inovações trazidas pela Lei Maria da Penha.

No caso brasileiro, a previsão legal e seu ajuste para a promoção dos direitos das mulheres e seu acesso à justiça, deve ser pensado em pelo menos três níveis: das convenções internacionais que obrigam os governos à aprovação das leis e sua implementação, das leis federais (como a Lei Maria da Penha e os códigos e leis penais e cíveis) e as leis cuja propositura e aprovação são de responsabilidade dos poderes estaduais - particularmente na organização, na administração e na competência dos serviços e profissionais nas áreas da segurança e justiça – e municipais. (Pasinato, 2012)

Ademais, as políticas de criminalização da violência contra as mulheres tem convivido com um movimento mais amplo de crise do funcionamento da justiça já identificado por vários autores (Adorno et all, 1999, Campilongo, 1994, Lopes, 1994 e Faria, 1994) e que se expressa na baixa credibilidade que as instituições judiciais representam junto à população tanto pela visível ausência de neutralidade e universalidade na distribuição da justiça, como pela incapacidade de realizar a igualdade de direitos na prática de distribuição da justiça e também pela incapacidade do sistema de justiça em se adaptar às mudanças sociais e dar respostas adequadas à crescente conflitualidade que vem se instalando na sociedade como decorrência do reconhecimento de ‘novos’ direitos para ‘novos’ estatutos de cidadania.

Para Adorno (1994) essa ideia de falência do sistema relacionada com a incapacidade de realização da igualdade jurídica seria falsa na medida em que essa igualdade foi planejada pela e para as elites e nunca ultrapassou o nível simbólico.

*“Não há porque falar em conflito entre justiça social e desigualdade jurídica: a desigualdade jurídica é o efeito de práticas judiciárias destinadas a separar, dividir, revelar diferenças, ordenar partilhas. É sob essa rubrica que subjaz a ‘vontade de saber’ que percorre todo o processo penal e cujo resultado é promover a aplicação desigual das leis penais.” (Adorno, 1994: 148)*

---

O argumento de Adorno provoca a reflexão e concilia com a ideia de que a aprovação de leis e as mudanças legislativas são importantes do ponto de vista formal, mas sua aplicação encontra resistência e obstáculos que estão além do sistema de justiça. Nesse sentido, compreender as leis e sua aplicação requer que as análises sejam ampliadas para incorporar a compreensão da forma como se organizam as relações sociais e que tornam inviáveis qualquer modelo de justiça que se baseie na igualdade, considerando a rigidez da hierarquização das relações sociais, a persistência das diferenças econômicas e o agravamento dessas situações quando são transversalizadas pelas diferenças raciais, de gênero e de geração, que

permitem que alguns sejam mais iguais que outros (ou assim reconhecidos) com o predomínio de interesses políticos e econômicos individuais ou de pequenos grupos sobre aqueles da maioria. (Izumino, 2003)

Nesse sentido, Souza Santos (1996) chamou a atenção para a importância de examinar os fatores sociais, econômicos, políticos e culturais que contribuem para condicionar historicamente “o âmbito e a natureza da judicialização da conflituosidade interindividual e social num determinado país ou momento histórico.” (pág. 21)

### ***4.2. Dimensão da organização, administração judiciária e distribuição da justiça***

A efetividade da lei também é afetada por essa dimensão de organização e administração da justiça. Isso porque, além de aprovar leis, os governos devem também planejar e implantar as estruturas que serão responsáveis por sua aplicação, tornando o acesso à lei e aos direitos algo que deverá se efetivar não apenas pela capacidade de encaminhar os litígios para o judiciário, mas pela obtenção de decisões judiciais e a reparação dos direitos.

No Brasil, os problemas da administração da justiça tem tocado em dois aspectos estreitamente relacionados entre si (Sadek e Arantes, 1994, Saporì, 1995). De um lado estariam os problemas de organização administrativa, como a falta de agilidade da estrutura burocrática, a baixa qualificação do quadro de servidores da justiça, as deficiências no quadro de funcionários e também do número de juizes em exercício (Izumino, 2003). De outro lado, o excesso de atos e normas processuais que se desdobram em etapas que consomem tempo em aspectos meramente burocráticos, como as ‘juntadas’ e registros de encaminhamentos entre cartórios e gabinetes. Nesse caso, o aumento da eficiência da justiça teria que levar em consideração não apenas a modernização da burocracia e a informatização dos procedimentos e fluxos de documentos, mas também uma desformalização de procedimentos ou uma simplificação de atos processuais, um debate que resvala para a discussão sobre as garantias processuais e de direitos. (Izumino, 2003)

A administração da justiça tem a ver também com a adequação de estruturas que devem equacionar recursos humanos com recursos materiais e o volume de procedimentos, além do tempo necessário para tramitar os processos judiciais até as decisões judiciais (Sadek, 2001, Souza Santos, 1996). A previsão orçamentária é elemento que deve compor essa administração, melhorando não apenas as estruturas existentes, mas sua ampliação e adequação, inclusive com o investimento de recursos para o treinamento e a especialização dos recursos humanos para a melhor aplicação dos dispositivos legais.

A morosidade judicial é também um fator importante na falência da distribuição da justiça (Adorno e Pasinato, 2007). Os estudos sobre fluxo da justiça apontam a existência de gargalos que dão uma configuração de ‘funil’ ao percurso traçado pelos documentos dentro do sistema de justiça criminal, correspondendo – na parte mais larga - a um grande volume de denúncias que são apresentadas à polícia e - na parte mais estreita - um reduzido número de casos que chegam a uma decisão judicial. (Adorno e Pasinato, 2010) O desenho do ‘funil’ varia para os diferentes crimes cuja investigação pode ser mais célere ou mais morosa, dependendo de fatores como: a natureza da autoria (ser conhecida ou desconhecida, ou ainda se tiver prisão em flagrante), a natureza do crime (ser crime contra o patrimônio ou contra a vida), além de fatores como os valores envolvidos nessas perdas patrimoniais, e o valor diferenciado da vida (afetando de forma negativa os jovens, negros, moradores de periferias das grandes cidades e também as mulheres) e as causas identificadas para os crimes praticados – no caso dos crimes contra a vida identificam-se três causas que são comumente tomadas como ponto de partida para determinar as linhas do trabalho investigativo e seus rumos: crimes decorrentes do tráfico de drogas, crimes envolvendo acerto de contas entre quadrilhas ou execuções ‘por encomenda’ e crimes passionais. (Adorno e Pasinato, 2010)

Para Souza Santos (1996), a morosidade judicial representa o mais universal dos problemas dos tribunais nas sociedades ocidentais. Essa morosidade é frequentemente identificada como responsável pela inadequação das respostas que o sistema judicial oferece à sociedade, favorecendo a impunidade penal e o sentimento de descrédito nas instituições. (Izumino, 2003). Afirmam os autores

*“Entre outras consequências a demora na aplicação da Justiça provoca a erosão das provas, a demora na reparação do dano violado, reforça o sentimento de impunidade e agrava os custos econômicos desse sistema.” (Souza Santos, 1996; Adorno et alli, 1999 apud Izumino, 2003:35)*

---

Esse sentimento de impunidade tem repercutido na sociedade como ausência de lei e a demanda por penas mais severas e mais encarceramento para os criminosos, a despeito da também conhecida falência do sistema prisional brasileiro. Penas altas e tolerância zero alimentam o movimento de Lei e Ordem (Adorno, 2010) que é também acompanhado pela tolerância e até mesmo apoio à violação de direitos humanos e violação de garantias constitucionais como o direito a ampla defesa e ao justo processo.

Desde os anos 1990 diversos autores vêm também chamando a atenção para a sobrecarga de procedimentos (processos) que tramitam nos espaços judiciais,

decorrência do processo que vem sendo denominado como ‘judicialização das relações sociais.

*“Para Viana (1999) esta expressão traduz a “crescente invasão do direito na organização da vida social”, um movimento que define como característico das sociedades contemporâneas nas quais o enfraquecimento do Estado estaria demonstrado na incapacidade de o Executivo e o Legislativo fornecerem respostas adequadas à explosão por demandas sociais por Justiça. Não parece haver consenso sobre o papel que este movimento representa para a democracia. Para alguns autores este processo pode se constituir numa ameaça para as democracias representativas, uma vez que acaba por diluir a capacidade de organização dos cidadãos na luta por seus direitos, que deixam ao Judiciário e aos juristas a capacidade de decidir sobre o que é justo ou não. Para outros, trata-se de um movimento positivo na medida em que a sociedade identifica através do Judiciário um canal de reivindicação para a concretização das promessas de igualdade caracterizadoras das democracias liberais, ainda não realizadas pela modernidade.” (Pasinato, 2008: 345)*

---

Na Lei Maria da Penha a conciliação de procedimentos cíveis (medidas protetivas) e criminais (processos criminais) torna os fluxos da justiça ainda mais complexos. A necessidade de conciliar os prazos, os trâmites e as decisões que são dadas nos procedimentos ainda não foi corretamente abordada pelos tribunais de justiça e operadores do direito, gerando um descompasso entre as decisões. Em alguns casos as medidas protetivas são as únicas respostas que a justiça tem garantido para as mulheres em situação de violência, mas nem sempre a celeridade da resposta é garantida.

### **4.3. Dimensão sócio-cultural e subjetiva**

A ampliação e garantia de acesso à justiça não depende apenas da criação de estruturas físicas. Cappelletti e Garth (1988) e Souza Santos (1996) alertam para a existência de obstáculos socioeconômicos e culturais que também precisam ser identificados e removidos para que o acesso à justiça seja facilitado.

Dentre os obstáculos econômicos, a literatura destaca as custas processuais e os gastos para ter acesso à assistência jurídica e judiciária. Esses custos afetam mais a população mais pobre, e seus efeitos são agravados pela morosidade judicial que prolonga no tempo as despesas com a contratação de profissionais e o pagamento de taxas. Esse aspecto reforça a responsabilidade do Estado em prover a gratuidade da assistência jurídica e judiciária para a população mais necessitada. Souza Santos também inclui entre esses obstáculos os gastos com deslocamento

(transporte) que entre as classes mais pobres pode se tornar um grave obstáculo para o acesso aos serviços. (Izumino, 2003:37)

Ainda assim, os mesmos autores asseveram que, mesmo que todos esses obstáculos possam ser removidos ou seus efeitos minorados, não haverá garantia de que o acesso à justiça será universal e efetivo para todos os que dela necessitem. Aspectos sociais e culturais precisam ser também observados nesse processo de reconhecimento de direitos e de sua realização, incluindo aspectos educacionais, status social, meio social onde a pessoa vive – aspectos que valem tanto para os cidadãos que recorrem ao sistema de justiça para fazer valer seus direitos quanto para os servidores e profissionais do Direito que atuam nesse sistema<sup>17</sup> - acesso à informação sobre direitos, sobre como acionar a justiça, a localização geográfico-espacial dos tribunais, e também aspectos internos ligados ao formalismo dos tribunais, o excesso de trâmites e a linguagem jurídica inacessível para leigos, – constituem barreiras e obstáculos que contribuem para aumentar a distância simbólica entre os tribunais e a sociedade e a desconfiança da população em relação a essa instituição e seus representantes.

Em se tratando da violência contra as mulheres, esses processos tornam-se ainda mais complexos pelos fatores históricos e culturais que tratam a violência como assunto privado, naturalizam suas práticas e responsabilizam as mulheres tanto pelas causas da violência, quanto pelas consequências de sua denúncia. Somam-se a esses fatores sociais e culturais, os fatores ‘internos’, subjetivos e que se relacionam ao contexto da violência (doméstico e familiar) e as relações de afeto entre vítimas e agressores, o que faz com que as mulheres carreguem muitas dúvidas e medos junto à decisão de denunciar ou não a violência que sofrem. (Pasinato, 2012, Jubb, et al, 2010). Essa é uma especificidade da violência baseada em gênero que frequentemente é posta de lado quando se pensam as políticas públicas para seu enfrentamento. Esse é também um indicador de que essas políticas ainda não incorporam a perspectiva de gênero em sua formulação e se desenvolvem numa lógica tradicional de gênero que contribui para a manutenção dessa ‘ordem institucional de gênero’ (Milosavljevic, 2007) que mantém as barreiras entre o público e o privado, identifica e aprisiona as mulheres aos papéis de mães e esposas e converte as diferenças entre homens e mulheres em desigualdades sociais, hierarquizando os atributos do masculino e do feminino numa métrica que sempre desfavorece as mulheres no acesso e exercício de seus direitos.

Para superar esse quadro de discriminação, Piovesan (2003) sugere que é necessário “atacar” o problema em duas frentes: de um lado mudando o ensino jurídico como forma de transformar o perfil conservador dos agentes *jurídicos* “que

---

<sup>17</sup> Estudos já mostraram o peso dos condicionantes culturais dos agentes públicos, em especial dos juízes, que devem ser considerados quando a vítima é mulher. A esse respeito ver HERMANN, J. e Barsted, (1995).

*em sua maioria concebem o Direito como instrumento de conservação e contenção social e não como instrumento de transformação social” (p. 157). Além disso, é preciso investir esforços para “criar uma doutrina jurídica, sob a perspectiva de gênero, que seja capaz de visualizar a mulher e fazer visíveis as relações de poder entre os sexos”.*(p. 158).(apud Izumino, 2003: 45)

Nesse sentido, para esse estudo entende-se que a ampliação do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar depende da criação das estruturas previstas na legislação e na Política Nacional de Enfrentamento à Violência com suas premissas de rede e intersetorialidade, da formação e capacitação dos profissionais e operadores do direito para compreensão das especificidades de gênero, mas depende também que essa estrutura seja modelada a partir da transversalização de gênero nas políticas e organização das instituições involucradas com a construção da cidadania e da igualdade de gênero.

**“Transversalizar a perspectiva de gênero é o processo de avaliar as implicações que têm para os homens e para as mulheres qualquer ação que se planeje, quer se trate de legislação, políticas ou programas, em todas as áreas e em todos os níveis. É uma estratégia para conseguir que as preocupações e experiências das mulheres, assim como as dos homens, sejam parte integrante na elaboração, no desenvolvimento, monitoramento e avaliação das políticas e dos programas em todas as esferas políticas, econômicas e sociais, de maneira que as mulheres e os homens possam se beneficiar delas igualmente e não se perpetue a desigualdade. O objetivo final da integração é conseguir a igualdade de gênero.”** (OBIG, 2011:59)

---

## II - Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça: análise comparativa sobre os avanços e obstáculos na aplicação da Lei Maria da Penha

Nessa parte do relatório são apresentados os resultados da pesquisa realizada nas cinco capitais. Adota-se aqui um olhar comparativo sobre os cinco estudos de caso com o objetivo de identificar avanços e obstáculos recorrentes e explorar aquelas experiências de aprimoramento da aplicação da lei. As análises foram realizadas a partir dos indicadores que foram construídos e compartilhados por toda a equipe. Os estudos de cada capital são apresentados na terceira e última parte desse relatório. A estrutura do texto utiliza os três conjuntos de indicadores, aqui apresentados como subitens.

### 1. Gestão e Institucionalidade das Políticas de Gênero e Implementação da LMP nas áreas da Segurança e Justiça

O primeiro conjunto de indicadores trata do compromisso das instituições de Segurança e Justiça para a implementação da Lei Maria da Penha. Particularmente, aborda a criação de órgãos/setores de gestão de políticas de gênero voltadas para a implementação integral das atribuições previstas na legislação para cada um dos setores e instâncias tratadas nesse estudo. Além de informações sobre a criação dos órgãos de coordenação de políticas de gênero, esse indicador também explora informações sobre sua institucionalidade, expressa na autonomia administrativa, política e financeira, para a execução de suas atribuições. A expressão ‘autonomia’ reflete a proposta do Observatório de Igualdade de Gênero da CEPAL, que avalia as condições reais que os órgão de gestão de políticas de gênero (mecanismos de gênero) possuem para desenvolver suas atividades.

#### *1.1. Gestão/coordenação das políticas de gênero e aplicação da LMP nas Polícias, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça*

Nesse item se analisa a existência e condições de funcionamento dos órgãos de gestão /coordenação das políticas de gênero e aplicação da Lei Maria da Penha nas Polícias Cíveis, nos Ministérios Públicos, nas Defensorias Públicas e nos Tribunais de Justiça. A criação de órgãos especializados faz parte das recomendações internacionais para a promoção de políticas de gênero de forma transversal e capilar em todas as políticas públicas.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> A criação dos mecanismos de gênero, ou mecanismos de avanço para as mulheres, é parte dos objetivos estratégicos da Plataforma de Ação de Beijing (1995). No objetivo estratégico H1, os Estados estabelecem o compromisso de “Crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional, cuando no exista, y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las

Acompanhando o movimento de mudanças legislativas e a aprovação de leis especiais para o combate à violência baseada no gênero, a constituição de setores dedicados a trabalhar com a implementação dessas leis tem também se multiplicado entre os países (UNODC, 2011). Assim, surgem os núcleos, coordenadorias, secretarias, com a missão de levar para dentro das instituições a discussão sobre as desigualdades sociais baseadas nas diferenças entre homens e mulheres e a necessidade de propor medidas e modificar práticas e rotinas que possibilitem uma intervenção mais qualificada para a mudança dessas realidades sociais. Esses órgãos podem ser identificados no executivo, legislativo e no judiciário, em diferentes setores da administração pública que são convocados para a aplicação dessas leis e a erradicação da violência baseada no gênero. As tarefas que devem desempenhar não são simples, uma vez que devem sensibilizar suas próprias instituições e ainda trabalhar de forma integrada com outros setores, inclusive com a sociedade civil. O principal desafio é promover a transversalização da perspectiva de gênero nas políticas institucionais, de forma a garantir que mudanças sejam realizadas tanto nas políticas quanto nas rotinas institucionais, modificando também o entendimento e a atuação dos profissionais para alcançar a igualdade de gênero que deve ser compreendida como um *“problema de direitos humanos e uma condição prévia para o desenvolvimento sustentável e centrado nas pessoas.”* (CEPAL/UNFPA/UNIFEM, 2006)

No Brasil, a criação de setores para gestão/coordenação de serviços especializados no atendimento de mulheres em situação de violência surge com as delegacias da mulher, já na década de 1980. A primeira instância de coordenação dessa natureza foi a Assessoria Especial de Delegacias de Defesa da Mulher, criada em 1989 e vinculada ao gabinete do Delegado Geral de Polícia Civil de São Paulo.<sup>19</sup> Em 2006, a primeira edição da Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS), incorporou a sugestão para que fossem criadas instâncias de coordenação das delegacias especializadas naqueles estados que tivessem 10 ou mais DEAMS instaladas *“com o objetivo de promover um maior aprimoramento e articulação da política de atendimento e enfrentamento da violência contra as mulheres.”* (2010: 49). Essa também era uma demanda das delegadas que atuam nas delegacias da mulher que se ressentem da falta de

---

instancias más altas de gobierno que sea posible; el mecanismo debería tener mandatos y atribuciones claramente definidos; la disponibilidad de recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas y formular y examinar la legislación serían elementos decisivos; entre otras cosas, debería realizar un análisis de políticas y llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación...” Fonte: [http://www. Eclac. Cl/oig/html/niveljerarquico2. HTML](http://www.Eclac.Cl/oig/html/niveljerarquico2.HTML) (apud UNODC, 2011:12)

<sup>19</sup> A primeira responsável pelo órgão foi a delegada que comandou a primeira delegacia da mulher do país, Dra. Rosmary Correa. Posteriormente, o órgão foi renomeado passando a se chamar *Serviço de Apoio Técnico das DDMs*.

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

representação institucional e a discriminação que muitas delas ainda enfrentam nas corporações policiais. (Observe, 2010). Em alguns estados, as Defensorias Públicas também já haviam criado Núcleos Especializados para atendimento de mulheres mesmo antes da Lei 11.340/2006 ter sido aprovada – como, por exemplo, nas Defensorias Públicas dos estados do Rio de Janeiro (em 1997) e Minas Gerais (em 2005). A novidade, no caso, é a recomendação para que essas instâncias sejam criadas também no Ministério Público e no Tribunal de Justiça (resolução do Conselho Nacional de Justiça, de maio de 2011) como forma de fortalecer a atuação do setor na implementação da Lei Maria da Penha de forma integral. Sua principal missão do fortalecimento dos serviços e o aprimoramento das respostas institucionais relacionadas com a legislação. O quadro abaixo sintetiza as diretrizes estabelecidas para cada setor.

Quadro 2 - Diretrizes para os setores especializados nas Polícias Cíveis, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça

Polícias Cíveis – DEAMS	A Norma Técnica das DEAMS <sup>20</sup> recomenda “Quando o estado tiver implantado a partir de 10 DEAMS, deve o gestor de política de segurança pública implantar e gerenciar uma estrutura de coordenação das DEAMs ligada diretamente ao gestor, com o objetivo de promover um melhor aprimoramento e articulação da política de atendimento e enfrentamento da violência contra as mulheres. A coordenação deve ter, preferencialmente como gestora, uma Delegada de Polícia, com experiência no trabalho das DEAMS, que tenha formação em violência de gênero e direitos humanos” (pag. 49)
Ministério Público Pag 55.	“O Núcleo de Gênero do Ministério Público constitui o espaço de garantia dos direitos humanos das mulheres, por meio da fiscalização da aplicação de leis voltadas ao enfrentamento das desigualdades de gênero e da violência contra as mulheres (com ênfase na aplicação da Lei 11.340/2006) e da fiscalização dos serviços de atendimento à mulher (em especial dos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, conforme previsto no art. 26 da Lei 11.340/2006) (...) deverão atuar, prioritariamente, na garantia da transversalidade de gênero nas ações do Ministério Público, na conscientização sobre os efeitos pessoais e sociais negativos da violência contra as mulheres, no reconhecimento dos direitos e garantias das mulheres e na correta aplicação das leis e tratados internacionais relativos às mulheres e ao enfrentamento da violência de gênero.” <sup>21</sup> (pag. 55-58)
Defensoria Pública	“A implantação de Núcleos ou Defensoria da Mulher deve estar pautada na política pública de atendimento às mulheres em situação de violência

<sup>20</sup> Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMS. Brasília: SPM/SENASP/UNODC. 2010. 80 páginas

<sup>21</sup> Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria de Enfrentamento à Violência/SPM. 2011. 72 páginas

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

	que necessitem de assistência jurídica integral e gratuita e na utilização dos meios jurídicos existentes para a defesa da mulher. O Núcleo ou Defensoria Especializado na Defesa das Mulheres em Situação de Violência constitui o espaço de atendimento jurídico à mulher em situação de violência (em especial aos casos de violência doméstica e familiar conforme previsto na Lei 11.340/2006). Esse serviço deverá também promover o acesso da mulher à justiça; articular os serviços que, direta ou indiretamente, contribuem para o fortalecimento da mulher e propiciar as condições para a conquista da cidadania das mulheres por meio do acesso aos direito.”(pág. 51-54) <sup>22</sup>
Tribunais de Justiça	Art. 1º Os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, no prazo de 180 dias, deverão criar, em sua estrutura organizacional, Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar como órgãos permanentes de assessoria da Presidência do Tribunal. <sup>23</sup>

Em linhas gerais e de acordo com os documentos acima mencionados, para os quatro setores as atribuições de funcionamento remetem a: prestar assessoria técnica aos profissionais que dão atendimento às mulheres ou atuam nos processos judiciais (delegado(a)s, promotor(a)s de justiça, defensor(a)s público(a)s e magistrado(a)s); colaborar junto às instituições às quais pertencem para a formulação de convênios visando o aprimoramento técnico, material e operacional desses serviços; realizar e participar de campanhas, cursos de formação e capacitação; realizar fiscalização da rede (tarefa do Ministério Público, em particular), e participar das redes para a articulação e integração intersetorial; representar as instituições em eventos relacionados à temática da violência baseada no gênero e, particularmente da Lei Maria da Penha; recolher, sistematizar e divulgar dados estatísticos e estudos realizados a partir deles, inclusive em parceria com instituições acadêmicas. Cada setor tem também suas atribuições constitucionais e aquelas que foram introduzidas pela Lei 11.340/2006.

Por força de recomendações inseridas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência, das recomendações do Conselho Nacional de Justiça e dos recursos financeiros disponibilizados pelo PRONASCI – Programa Nacional de Segurança com Cidadania<sup>24</sup> executado pelo Ministério da Justiça, nos últimos anos esses setores de

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Resolução CNJ nº 128, de 17/03/2011 (Criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar)

<sup>24</sup> O Programa foi criado pela Lei 11.530/2007 com o objetivo de criar novos parâmetros para a segurança pública no país. A mudança foi promovida por fatores como: I) pela primeira vez, o governo federal criou um programa nacional com o objetivo de combater a violência em parceria com os entes federativos; II) a redução dos homicídios é colocada como ponto central da ação do Estado; III) o respeito aos direitos humanos pelos agentes de segurança é diretriz essencial do novo programa; IV) a violência contra as mulheres é considerada uma

gestão e coordenação foram criados nos estados e no DF. No entanto, apesar das diretrizes apresentadas anteriormente, sua atuação é variada e muitas vezes limitada pela falta de pessoal ou pela organização administrativa e política institucional.

Na formulação dos indicadores para avaliar os obstáculos e avanços que afetam o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, considerou-se que conhecer a existência desses órgãos, suas competências e formas de atuação permitiria analisar o compromisso das instituições de segurança e justiça para dar efetividade na implementação dos serviços previstos na lei e para o atendimento especializado que é esperado para que se alcance a aplicação integral da Lei Maria da Penha. A definição dos indicadores baseou-se na revisão dos documentos que estabelecem as diretrizes para criação dos órgãos de gestão e suas atribuições.<sup>25</sup> Na ausência de parâmetros para a avaliação do funcionamento desses órgãos, partiu-se da premissa que a efetividade de sua contribuição para a transversalização de gênero nas políticas e a adequação das respostas aos novos paradigmas introduzidos pela lei, está relacionada com sua institucionalidade. Essa, por sua vez, é compreendida como a localização do órgão na hierarquia institucional, mas também por elementos como:

a) a estrutura administrativa compreendida como a adequação entre o rol de funções e atribuições a serem exercidas e os recursos materiais e humanos que são disponibilizados para seu funcionamento;

b) a previsão e o acesso a recursos financeiros (convênios e rubrica orçamentária) e a independência do gestor/coordenador para sua administração,

c) a capacidade técnica e política para formulação, implementação, desenvolvimento e monitoramento de projetos e programas compatíveis com as funções e atribuições a serem executadas na aplicação da Lei Maria da Penha e o atendimento especializado para as mulheres;

d) representatividade e articulação política mediante a participação e capacidade de incidência política do órgão em grupos de trabalho e associações setoriais e intersetoriais.<sup>26</sup>

---

prioridade para a ação governamental e V) o combate aos preconceitos de gênero, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural constitui-se em diretriz dessa política.” (Pronasci. O abandono sem revisão. INESC/Cfemea. Maio de 2012)

<sup>25</sup> Particularmente aqueles que apresentam as informações mencionadas no Quadro 2.

<sup>26</sup> Esses indicadores foram inspirados naqueles que são adotados pelo Observatório de Igualdade de Gênero (CEPAL) para avaliar o cumprimento de compromisso dos governos na implementação de mecanismos de gênero: “Com relação à **institucionalização** destes mecanismos de gênero, identificam-se diferenças importantes em seu posicionamento na estrutura dos Poderes Executivos nacionais/federais. De acordo com o *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e o Caribe* (CEPAL), a posição hierárquica que estes mecanismos ocupam no interior das respectivas estruturas de governo, e o tipo de norma

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

O quadro a seguir apresenta os órgãos existentes nas polícias civis, ministérios públicos, defensorias públicas e tribunais de justiça instalados em Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Quadro 3 – órgãos de gestão/coordenação nas Polícias Civis, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Justiça nas cinco capitais

Instituição /Capital	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro	Salvador	São Paulo
Polícias Civis	Coordenadoria das DEAMS (2011)	Departamento de Polícia da Mulher (2008)	Divisão de Polícia de Atendimento à Mulher (2006)	CODESP – Coordenadoria das Delegacias Especializadas (2011)	Serviço de Apoio Técnico das DDMs (1989)
Ministério Público	Núcleo de Direitos Humanos	NAM - Núcleo de Apoio à Mulher (2010)	Sub-coordenadoria de Juizados Especiais Criminais e de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher	GEDEM - Grupo Especial de Defesa da Mulher (2006)	GEVID – Grupo de Enfrentamento à Violência Doméstica (2012)
Defensoria Pública	Núcleo de Apoio da Defensoria Pública	Depeddin – Defensoria Pública Especializada na Defesa das Mulheres	NUDEM – Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher Vítima de Violência (1997)	NUDEM – Núcleo de Defesa da Mulher (2009)	NUDEM – Núcleo da Defensoria de Defesa dos Direitos da Mulher (2008)
Tribunais de Justiça	Coordenadoria Estadual das Mulheres Vítimas de Violência (março de	Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e	Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e	Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça (2012)	Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça (2012)

que estabelece sua existência (leis, decretos, resoluções) são dois importantes indicadores do grau de institucionalização que estas instâncias apresentam. Outros indicadores são a autonomia política (capacidade para realizar articulações interinstitucionais e incidência política), autonomia administrativa (estrutura material e de recursos humanos que sejam adequadas e compatíveis com as atividades a serem realizadas) e autonomia financeira (contar com orçamento próprio e independência na gestão de recursos).” (UNODC, 2011: 28)

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

---

	2012)	Familiar (2012)	Familiar (CEJEM) (2012)		
--	-------	--------------------	-------------------------------	--	--

Fonte: relatórios das capitais.

Apesar de serem identificadas instâncias de coordenação em todos os estados, nem sempre essas trabalham exclusivamente com os serviços de atendimento a mulheres em situação de violência. O resultado é que a incorporação da perspectiva de gênero não é garantida ou acaba sendo diluída sob o ‘guarda-chuva’ dos direitos humanos ou da ampla (e vaga) noção de ‘especialização’. Essa tendência já havia sido identificada pelo Observatório da Lei Maria da Penha (2010), particularmente nas polícias civis, como efeito das reformas nas políticas de segurança pública que vinham criando setores - coordenadorias, núcleos, divisões, etc. - responsáveis por abrigar aqueles serviços que dão atendimento para os grupos minoritários, assim compreendidos mulheres, idosos, crianças, homossexuais e deficientes físicos. Entre os órgãos incluídos no quadro acima, o *Núcleo do Ministério Público do Rio Grande do Sul* e a *Coordenadoria de Delegacias Especializadas da Polícia Civil da Bahia*, são instâncias que não se dedicam de forma especializada para a promoção dos direitos das mulheres ou na aplicação da Lei Maria da Penha.

Embora todos os órgãos listados acima tenham sido identificados, nem todos os responsáveis puderam ser entrevistados. Férias, agendas sobrecarregadas e indisponibilidade para atender as equipes, contribuíram para as dificuldades de contato<sup>27</sup>, mas há também que se registrar o fato que alguns órgãos estão formalmente criados, mas não funcionam efetivamente. Esse foi o caso, por exemplo, de duas coordenadorias da mulher de Tribunais de Justiça. A criação desses setores é uma resposta para a recomendação do CNJ mencionada no Quadro 2<sup>28</sup>. No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a coordenadoria foi criada em março de 2012, sendo designado para o cargo um juiz corregedor. Uma pesquisa no site da instituição não mostra onde a coordenadoria estaria inserida no organograma nem fornece informações adicionais sobre sua localização física, estrutura ou projetos (Relatório de Porto Alegre, 2013). No Tribunal de Justiça de Pernambuco a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica foi criada como um órgão colegiado de assessoria para a presidência do Tribunal e composto por um desembargador (que atualmente é o Presidente do

---

<sup>27</sup> Nos relatórios apresentados na terceira parte desse trabalho é possível encontrar informações detalhadas sobre a metodologia da pesquisa e os percalços para sua realização em cada capital.

<sup>28</sup> Resolução CNJ nº 128, de 17/03/2011 (Criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar)

TJPE) e outras duas juízas – uma delas atuando na I Vara de Violência Doméstica e Familiar. As informações sobre esse órgão estão disponíveis apenas nos links de notícias quando de sua criação<sup>29</sup>. A mesma situação se repetiu com o Núcleo Especializado da Defensoria Pública de Pernambuco. Embora o núcleo apareça no organograma institucional e tenha sido incluído no relatório elaborado pela Comissão Especial para Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher da CODENGE – Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais(2012), não existe um cargo de coordenação e os trabalhos de atendimento são realizados por duas defensoras públicas que atendem as vítimas em sistema de rodízio.

Os órgãos de coordenação/gestão apresentam diferentes estruturas físicas e materiais, atribuições e composição. Conseqüentemente, sua capacidade de influenciar e promover mudanças nas instituições é também variada. Essa situação é também fortemente determinada pelo perfil profissional do(a)s gestor(a)s/coordenador(a)s, do engajamento pessoal com a promoção dos direitos das mulheres e o conhecimento (e reconhecimento) da Lei Maria da Penha como um instrumento para a mudança social em direção à igualdade de gênero.

A seguir, alguns aspectos relacionados ao funcionamento desses setores são retomados para refletir sobre as contribuições que representam para a aplicação da Lei Maria da Penha ou, contrariamente, para criar obstáculos a esse processo.

### ***Inserção desses órgãos na hierarquia institucional***

Nesse quesito as diferenças mais visíveis são encontradas nas polícias civis dos cinco estados aqui representados.<sup>30</sup> O exemplo do que se poderia denominar como ‘alta institucionalidade’ é o Departamento de Polícia da Mulher da Polícia Civil de Pernambuco (DPMUL). Como departamento, esse órgão está inserido abaixo da chefia de polícia e dialoga diretamente com outros chefes de departamentos, o que favorece a abertura para a transversalidade de gênero nas políticas setoriais. Esse

---

<sup>29</sup> Nesse caso, o coordenador estava afastado em férias e sugeriu que a entrevista fosse realizada com a juíza titular da I Vara de Violência Doméstica e Familiar. Como a juíza já havia sido entrevistada para falar de suas atividades e do funcionamento da vara considerou-se que não seria recomendável agendar novo encontro para tratar especificamente da coordenação da qual ela participa como uma das colaboradoras. Essa decisão também levou em consideração todas as dificuldades que foram enfrentadas pela pesquisa em Recife e os atrasos que foram produzidos para a pesquisa. Por fim, considerando que as atividades de coordenação não foram mencionadas em nenhuma outra entrevista realizada, acredita-se que até o momento seu funcionamento tem sido ‘pró-forma’ sem intervenção de destaque.

<sup>30</sup> No restante das unidades federativas, poucos estados criaram coordenadorias para as DEAMs. O Observe (2010) havia identificado órgãos semelhantes em Minas Gerais e Piauí. No site da SPM também informa a existência de coordenação das DEAMS no Rio Grande do Norte

departamento é dos poucos órgãos de gestão aqui analisados que possuem uma rubrica orçamentária própria o que lhe garante poder de decisão quanto à aplicação dos recursos para a melhoria das delegacias especializadas, ampliação da rede e capacitação de pessoal. A DPAM – Divisão de Polícia de Atendimento à Mulher, da Polícia Civil do Rio de Janeiro faz a articulação entre as delegacias da mulher em todo o estado e teve a relevância de sua atuação reconhecida pelas três delegadas entrevistadas no projeto. Essa Divisão de Polícia tem influência na definição de delegado(a)s e policiais que atuarão nessas especializadas, mas não participa na seleção de técnicos e funcionários terceirizados que são subordinados ao Grupo Executivo do Programa das Delegacias Legais. (Relatório do Rio de Janeiro. 2013)

Situação diametralmente oposta é aquela encontrada na Coordenadoria das DEAMS da Polícia Civil do Rio Grande do Sul e no Serviço Técnico de Apoio das Delegacias da Mulher da Polícia Civil do Estado de São Paulo. Nesse caso, o Serviço está subordinado ao gabinete do Delegado Geral, mas com baixa visibilidade institucional e pequena articulação entre as Delegacias da Mulher do estado. Tem funções de assessoria para a aplicação da Lei Maria da Penha (na prática se resume a orientações quando surgem dúvidas quanto ao encaminhamento de casos específicos, sem a produção de material que auxilie na formulação de normas, padrões ou protocolos para esse atendimento) e consultiva sobre os assuntos relacionados ao funcionamento das delegacias especializadas, mas com pequena capacidade para influenciar a permanência ou substituição de policiais que trabalham nessas unidades especializadas. Sua principal atividade, no entanto, é a representação institucional em eventos setoriais, intersetoriais e para o público em geral.<sup>31</sup>

Para os outros setores, no Ministério Público e Defensorias Públicas, os núcleos especializados encontram-se no mesmo patamar que outros núcleos especializados (da cidadania, direitos humanos, crianças, consumidor, etc.), o que não significa que haja diálogo entre eles, atividade que foi relatada apenas pelo NUDEM da Defensoria Pública de São Paulo, que mantém uma atuação próxima aos outros núcleos para a inserção da perspectiva de gênero nas diferentes linhas de atuação da Defensoria. Nos Tribunais de Justiça, as coordenadorias da mulher estão inseridas como órgãos de assessoria e apoio à Presidência do Tribunal. No Tribunal de Justiça de São Paulo e da Bahia existem também coordenadorias similares para crianças e adolescentes. Em Salvador, o relatório informa que as duas

---

<sup>31</sup> Atualmente, o Setor Técnico é parte da estrutura da Delegacia Geral Adjunta e suas atividades estão relacionadas à Assistência Policial Judiciária “assiste nos assuntos referentes à Polícia Territorial, Especializada e Administrativa. É responsável ainda pela orientação das Delegacias de Defesa da Mulher.” Disponível em: [http://www2.policiacivil.sp.gov.br/x2016/modules/mastop\\_publish/?tac=Delegacia\\_Geral\\_de\\_Pol%EDcia\\_Adjunta](http://www2.policiacivil.sp.gov.br/x2016/modules/mastop_publish/?tac=Delegacia_Geral_de_Pol%EDcia_Adjunta). Acesso em 16 de maio de 2013

coordenadorias compartilham o espaço físico, mas não há informações sobre atuação conjunta. Em São Paulo as instalações e atuações são independentes.

### **Recursos financeiros**

O acesso a recursos financeiros é também importante para que esses órgãos possam dar adequado cumprimento às suas atribuições. Pelo que foi possível verificar nessa pesquisa, a criação e instalação desses órgãos não tem sido suficiente para modificar as políticas e o modo de funcionamento dessas instituições de segurança e justiça que ainda operam numa lógica discriminatória com relação às mulheres e à implementação da Lei Maria da Penha. Nesse sentido, duas ações foram muitas importantes, sendo uma de natureza política e a outra financeira. De um lado, a ação política do Conselho Nacional de Justiça que publicou uma resolução para a criação das coordenadorias nos Tribunais de Justiça, como forma de alavancar o compromisso dessas instituições com a aplicação da lei. De outro, o reforço financeiro para a criação das estruturas institucionais veio com a intervenção do governo federal com o repasse de recursos provenientes do PRONASCI. Esses recursos foram mobilizados principalmente por aqueles setores criados após a promulgação da Lei Maria da Penha, concentradamente nos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, onde serviram para a instalação dos Núcleos com compra de material, equipamentos e contratação de profissionais. Testemunhos a respeito da importância dos convênios realizados através da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça para acesso ao PRONASCI foram colhidos nos Ministérios Públicos da Bahia, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife e nas Defensorias Públicas da Bahia e São Paulo. Os convênios realizados com os Tribunais de Justiça também foram importantes para a instalação e ampliação dos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar nas capitais, como se observou na Bahia e São Paulo. Em São Paulo o recurso federal possibilitou a descentralização da estrutura judiciária da capital com a instalação de seis juizados de violência doméstica e familiar em Fóruns Regionais localizados nas zonas Norte (1), Leste (2), Oeste (1) e Sul (2). Esse processo de ampliação dos juizados na capital propiciou também que se iniciasse um segundo movimento de expansão, dessa vez para as comarcas da Grande São Paulo e interior do estado.

Com o fim dos convênios as instituições de origem assumiram (ou existe a previsão para que assumam) a manutenção de cada órgão, embora isso nem sempre signifique a criação de rubricas orçamentárias próprias.

“O que eu tenho visto na minha prática, muitos serviços foram instituídos por meio de Convênios. Então, quando se inicia essas formas de políticas por meio de Convênios, essa política pública levada a efeito dificilmente vai assumir o caráter de permanência. Porque os Convênios têm prazos, têm limitações.” (Promotora, Rio de Janeiro).

Apesar de terem referido sobre a importância dos recursos do PRONASCI, observou-se que o volume de investimentos, o período de vigência e a destinação dos recursos foram variados entre os órgãos e os estados. A avaliação feita pela coordenadora do GEDEM ajuda a compreender esse aspecto, quando afirma que a despeito do montante desse investimento inicial, o convênio foi estratégico para que o Núcleo pudesse se estruturar e mostrar suas atividades

“Com a injeção da verba do Pronasci o Ministério Público deu uma contrapartida de 10% desse valor (...) aí o Ministério Público incentivado com esse recurso também trabalhou bastante com a liberação de verbas a partir daí. Em 2009 a gente já teve um valor, em 2010 outro...foi crescendo” (Coordenadora GEDEM. Salvador)

### **Atribuições e funções**

As atribuições e funções desses órgãos também são importantes para avaliar as condições que dispõe para a intervenção política nos contextos institucionais e na aplicação da lei. Revisando as entrevistas e alguns dos documentos que regulamentam a criação e o funcionamento desses órgãos de gestão e coordenação, foi possível identificar quatro tipos de atividades que são realizadas com variados graus de articulação e capilaridade nas políticas institucionais. As atividades podem ser classificadas como:

❖ **Educacionais:** englobando diferentes formas de participação em cursos e eventos para o público externo e interno e produção de material didático, mas também programas de educação para direitos humanos, principalmente direcionados para mulheres e a conscientização de seus direitos.

O envolvimento com as atividades educacionais e, particularmente aquelas dirigidas para a sensibilização dos colegas de carreira é o que mais se destaca entre as atividades que esses órgãos realizam, principalmente nos Ministérios Públicos e Defensorias Públicas, como parte da estratégia de ampliação das promotorias e defensorias especializadas. As coordenadoras/gestoras participam como palestrantes e professoras em cursos de formação para aqueles que estão ingressando nas carreiras, também participam nos cursos de especialização. Uma atividade que tem aumentado e foi apontada como novidade é a participação nos cursinhos preparatórios para os concursos nas carreiras jurídicas, especialmente para falar da Lei Maria da Penha que começa a ser introduzida como tema nas provas e concursos. Essa é uma mudança recente, mas importante se considerarmos que na maior parte das escolas de direito o tema dos direitos das mulheres é apresentado aos alunos apenas periféricamente nas discussões sobre direitos internacionais e direitos constitucionais, mas sem que seja dada ênfase sobre as lutas dos movimentos feministas e de mulheres e que acompanhou cada uma das conquistas obtidas nessas esferas. O resultado é que muitos operadores do

direito que hoje são designados para atuar em causas enquadradas na Lei Maria da Penha ainda desconhecem a violência baseada no gênero, o significado social e sociológico da Lei Maria da Penha no contexto nacional e os tratados internacionais dos direitos da mulher.

A especialização de conhecimento sobre direitos e violência baseada no gênero deve ser requisito para os profissionais que assumem os postos em todos os setores de segurança e justiça ‘especializados’ no atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar e na aplicação da Lei Maria da Penha. Esse conhecimento é parte do preparo requerido para a compreensão da magnitude da violência baseada no gênero na sociedade brasileira, de suas causas sociais e da necessidade de políticas integradas e intersetoriais para seu enfrentamento. No Rio de Janeiro, observou-se que a abertura para a capacitação nesta temática costuma ser bem aceita entre defensores, juízes e promotores. Em São Paulo o critério de ‘interesse na temática’ se aplica para a escolha dos membros do NUDEM

“Critério para ser membro do Núcleo: os defensores que tem interesse mandam o pedido de inscrição com o currículo. A análise do currículo tem a ver com o interesse na temática. Então quem tem cursos, palestras, mestrado, doutorado relacionado a área, prá ter uma especialização. A intenção do Núcleo é ter um grupo especializado na matéria. Então aqui é direito da mulher, então quem tem uma formação acadêmica ou militante na área” (Relatório São Paulo, 2013: 23)

No entanto, a atual coordenadora afirmou que sua especialização é sobre direito de família, o que aponta para uma preocupante tendência nos órgãos de atuação na esfera do judiciário em manter muita próxima a associação entre direitos das mulheres e direito da família

“ (...) eu não tenho nenhuma formação especializada, pós graduação, na questão de gênero. Na verdade, o meu acabou sendo pela minha atuação. Eu já fui membro [no NUDEM], atuo no atendimento nas casas de cidadania desde 2008, já dei várias palestras sobre o assunto. Em razão disso eu fui me especializando por conta própria, mas não tenho uma formação especializada. É uma pretensão minha. Quando a gente entra aqui e a gente é absorvida e a gente vê que já mudou muito. Então minha ideia agora é pensar num mestrado na questão de gênero, porque por enquanto ainda tenho uma formação mais voltada para o direito de família.” (Coordenadora do NUDEM. São Paulo)

Dentre as capitais incluídas nesse estudo, Salvador mostrou uma realidade diferente nesse quesito de formação e especialização das profissionais que atuam nos serviços e órgãos envolvidos com a aplicação da Lei Maria da Penha e essa diferença deve-se, sobretudo por uma grande integração dessas profissionais na rede (O GT da Rede) grupo que também conta com uma participação ativa do NEIM – Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Mulher (NEIM/UFBA). O trecho abaixo, extraído do relatório de Salvador, ilustra essa proximidade e seu alcance:

“Sobre as capacitações e especializações, a maioria das entrevistadas possuem especialização ou alguma capacitação em direitos humanos ou em violência contra

a mulher. Há, em Salvador, uma interessante parceria entre universidade, particularmente através do NEIM, e os órgãos de segurança pública e justiça. (...)” (Relatório de Salvador. 2013)

Ainda como parte dessas atividades de caráter educacional, as entrevistadas disseram participar de atividades para o público externo, como os cursos para Promotoras Legais Populares e outras atividades que são desenvolvidas nas comunidades. A produção de material didático, como cartilhas e folders que são distribuídos em eventos e datas e comemorativas também complementa essas atividades.

Cabe, por fim ressaltar duas experiências direcionadas para as mulheres em situação de violência e que buscam não apenas informá-las sobre a lei e sobre seus direitos, mas também fortalecê-las para que possam sustentar a decisão da denúncia e buscar proteção frente a novas ameaças ou o descumprimento de medidas protetivas.

*Projeto Acolher desenvolvido pelo GEVID/MP em São Paulo e o Projeto Caminho, fruto de uma parceria entre o Tribunal de Justiça de Pernambuco e a Secretaria de Defesa Social têm como objetivo ampliar o acesso à informação para as mulheres que se encontram em situação de violência e registraram queixa em sede policial. As mulheres são convidadas a participar de reunião onde recebem informações sobre os trâmites policiais e judiciais, aprendem sobre as etapas do processo, a Lei Maria da Penha e sobre seus direitos. Os projetos visam instrumentalizar as mulheres com informações para que saibam como recorrer em caso de reincidência do comportamento violento de seus agressores, ou quando ocorre o descumprimento de medidas protetivas, além de informá-las sobre provas e evidências que ajudam na tomada das decisões judiciais pelo Ministério Público e as Varas de Violência Doméstica e Familiar.*

---

❖ **Assessoria técnica:** orientando a aplicação dos dispositivos legais para melhor compreensão da lei e padronização na sua aplicação o que pode ser realizado por demanda de profissionais que estão no atendimento/atuação nos processos ou através das atividades de sensibilização como palestras e seminários e a produção de documentos de orientação.

A assessoria se dá também através de produção de material como modelos de peças processuais, divulgação de folders e pequenos manuais de orientação. Mas de acordo com algumas entrevistas, principalmente no Ministério Público e Defensoria, há muito contato telefônico de profissionais que atuam em promotorias e defensorias do interior, a maior parte não especializada na aplicação da Lei Maria

da Penha, o que significa que essa assessoria aplica-se muito a casos particulares e não chega a se organizar em protocolos ou normas internas de orientação. No Rio de Janeiro, a Divisão de Polícia da Mulher produziu uma cartilha sobre a legislação e foi divulgada para todos os policiais, sendo uma iniciativa mencionada nas entrevistas com delegadas das DEAMS e bastante valorizada. Mas essa é uma intervenção que ainda ocorre de forma muito difusa, sem projetos com maior impacto e sem medidas que efetivamente representem a capilaridade das intervenções para aplicação adequada da Lei Maria da Penha. A distância entre os órgãos de gestão/coordenação e aqueles de execução da lei é um tema urgente e importante para o avanço na aplicação da Lei Maria da Penha e para a remoção de obstáculos no acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Quanto às estratégias de padronização de procedimentos para a aplicação da lei, observou-se que existe certa resistência à proposição de qualquer documento que oriente essa aplicação, principalmente nos espaços do judiciário, embora não exista consenso entre as entrevistadas. Em São Paulo essa reação foi compartilhada pela COMESP e também pelas juízas ouvidas pela pesquisa, seguindo o entendimento de que ‘cada caso é um caso’ e que a atuação do juiz deve ser neutra e balizada por seu livre convencimento, revelando uma grande preocupação com o controle sobre a atividade do magistrado e o risco de ‘engessamento’ de sua atuação. Por outro lado, no Rio de Janeiro, a Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça, editou um documento de padronização para os grupos que trabalham com autores de violência e que são conduzidos pelas Equipes Multidisciplinares das Varas de Violência Doméstica e Familiar, mas não há documento semelhante para orientar a atuação de magistrados.

❖ **Representação institucional:** com participação em fóruns setoriais e intersetoriais para o compartilhamento de informações e no estabelecimento de um ‘corpus’ próprio de procedimentos e conhecimentos sobre a Lei Maria da Penha e sua aplicação.

A(O)s coordenadora(e)s dos núcleos e coordenadorias do Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunais de Justiça são participantes ativa(o)s nos grupos setoriais, sempre presentes em reuniões e encontros nacionais organizados pelo Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Justiça e Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, com seus respectivos grupos especializados na aplicação da Lei Maria da Penha – FONAVID - Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica, COPEVID – Comissão Nacional de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Ministério Público e Comissão da Defensoria sobre Violência Contra a Mulher na Defensoria Pública.

As delegadas de polícia entrevistadas participaram do Encontro Nacional de Delegadas de Polícia das DEAMs, organizado pela Secretaria de Políticas para as

Mulheres e a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), que ocorreu em agosto de 2012. Embora exista um Conselho Nacional de Chefes de Polícia, essa instância não conta com uma comissão ou setor correspondente às DEAMS, de modo que toda a articulação nacional das profissionais que atuam nessas delegacias só ocorre por iniciativas externas ao setor. Um dos efeitos visíveis da inexistência de um espaço institucional constituído para a discussão setorial entre as delegadas de DEAMS é a ausência de diálogos entre as delegadas e da capacidade de troca de experiências, de organização e proposição de projetos coletivos e coordenados visando a atuação das delegacias da mulher na aplicação da Lei Maria da Penha.<sup>32</sup>

Além de participar desses grupos nacionais, em Recife e Salvador coordenadoras entrevistadas em todos os setores participam também dos espaços institucionais estaduais de articulação intersetorial para redução da violência. Em Recife foi constituída uma Câmara Técnica Estadual do Pacto pela Vida para Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Em Salvador além da Câmara Técnica do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência, participam também do Comitê do Pacto pela Vida, que é um programa de articulação entre diversos órgãos da administração estadual e municipal com o objetivo de diminuir os índices de violência, com ênfase nos crimes contra a vida. (Relatório de Salvador, 2013). Contudo, o principal espaço de articulação interinstitucional nessa capital é o Grupo da Rede de Serviços – GT da Rede, espaço de discussão e articulação de políticas e serviços cuja organização remonta ao início dos anos 1990 envolvendo, além das instituições do Estado, a sociedade civil e a universidade (Observe, 2011).

“E é através dessa atuação em rede que muita coisa a gente consegue produzir. A implementação, por exemplo, das Varas de Violência Doméstica do estado foi uma atuação conjunta, um esforço conjunto, da rede e da Defensoria Pública.(...) Em 2008 a Defensoria Pública trouxe a Secretaria de Reforma do Judiciário pra cá pra Bahia para dizer à Presidente do Tribunal de Justiça que se ela não tivesse o dinheiro para implementar a Vara aqui eles bancariam essa implantação(...) e a primeira vara de violência daqui foi implementada pelo projeto do Pronasci graças à intervenção da Defensoria Pública (Coordenadora do NUDEM. Salvador).

Em São Paulo a inexistência de espaços governamentais de articulação veio ser recentemente suprida pela adesão do Tribunal de Justiça de São Paulo à campanha nacional Compromisso e Atitude. Em cerimônia ocorrida em março de

---

<sup>32</sup> Como forma de fortalecer o funcionamento dessas Coordenadorias, em junho de 2013 a SPM em parceria com a SENASP, criou um grupo de trabalho com representantes das coordenadorias de DEAMS nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Rio Grande do Norte. Entre as atividades a proposta é dar continuidade aos encaminhamentos que foram tirados no Encontro Nacional de DEAM, de agosto de 2012. [http://www.spm.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/06/10-06-spm-e-ministerio-da-justica-reunem-a-partir-desta-3a-feira-coordenadoras-de-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher-em-brasilia/?searchterm=coordenadoras%20das%20deams](http://www.spm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/06/10-06-spm-e-ministerio-da-justica-reunem-a-partir-desta-3a-feira-coordenadoras-de-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulher-em-brasilia/?searchterm=coordenadoras%20das%20deams). Acesso em 26/08/2013

2013 foi assinado o acordo de adesão e convênio que envolve também a Prefeitura de São Paulo, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados. O convênio também prevê a instalação de um grupo de trabalho interinstitucional que terá seis meses para propor um plano de ação e projetos para aprimoramento da aplicação da Lei Maria da Penha na capital.<sup>33</sup> Até o final da pesquisa de campo nas capitais, os outros quatro estados não haviam ainda feito sua adesão a essa campanha. Em Porto Alegre, o relatório noticia a existência de um Comitê Gestor de Políticas de Gênero no âmbito do governo do estado, mas não traz informações mais detalhadas sobre sua composição.

❖ **Sistematização e divulgação de dados** relacionados à denúncia de violência doméstica e familiar: através de boletins de ocorrência, inquéritos policiais, processos judiciais, medidas protetivas e outras ações que tenham sido impetradas e que se relacionem com a violência doméstica e familiar contra a mulher.

A sistematização e divulgação de dados estatísticos e constituição de sistema integrado de registros de violência doméstica e familiar continua sendo um aspecto frágil da política de implementação da Lei Maria da Penha e de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, uma situação que ocorre nas cinco capitais e de modo geral, no Brasil. As dificuldades se referem à inexistência de um sistema integrado e intersetorial de registros de casos, o que permitiria um acompanhamento das denúncias no fluxo do segmento polícia-justiça e facilitaria a transmissão e acesso de informações entre os profissionais responsáveis pelos serviços para que possam acompanhar os encaminhamentos realizados, o deferimento ou indeferimento de medidas protetivas, a fase processual, e as decisões finais – entre outros trâmites importantes. Essa informação e sua organização num sistema único representaria um ganho fundamental para o conhecimento do fluxo e de seus gargalos, o que permitiria uma análise para dar maior celeridade aos procedimentos e melhorar a resposta institucional nos setores envolvidos. No entanto, a composição de um sistema integrado enfrenta muitas dificuldades políticas e administrativas, mas também aquelas de natureza técnica e tecnológica de incompatibilidade entre sistemas de informações.<sup>34</sup> Consequentemente, alguns operadores buscam soluções ‘domésticas’ para manter um sistema de compartilhamento de informações.

“Uma juíza responsável pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar da zona Leste de São Paulo organizou um sistema simples e que tem se mostrado eficiente

---

<sup>33</sup> <http://www.compromissoeatitude.org.br/justica-de-sp-quer-reduzir-em-30-os-casos-de-violencia-contra-a-mulher-no-estado-r7-27032013/>

<sup>34</sup> Um exemplo dessa dificuldade pode ser encontrado na experiência do Tribunal de Justiça de São Paulo. Há alguns anos o tribunal vem investindo recursos para consolidar seus sistemas de informações e facilitar o acesso à consulta de dados processuais. Até o momento o projeto tem resultados parciais, porque existem sete diferentes sistemas para serem compatibilizados em todo o estado.

para a transmissão de informações sobre as medidas protetivas para as Delegacias de Defesa da Mulher: diariamente, após analisar os pedidos de medidas protetivas e emitir suas decisões, a assessora do gabinete sistematiza as informações num documento texto contendo o número do pedido, o nome da vítima, as medidas solicitadas e a decisão oferecida. As listagens são organizadas por delegacias e no final da semana os arquivos são enviados por email para as respectivas delegadas titulares que, dessa forma, dispõe de um documento de consulta fácil e rápida para averiguar os pedidos que estão deferidos e tomar providências naqueles casos em que a decisão é violada ensejando uma intervenção rápida visando a prisão preventiva do agressor. Trata-se de um exemplo do compromisso pessoal da juíza e seu empenho em melhorar a aplicação da lei e o acesso das mulheres à justiça. Esse tipo de medida poderia compor um protocolo de encaminhamentos entre as instituições sendo recomendada como uma prática promissora de compartilhamento de informações e para agilizar a intervenção policial para a proteção das mulheres.” (Relatório de São Paulo)

No Rio de Janeiro, a Coordenadora das DEAMS destacou que a Coordenadoria está encaminhando os inquéritos *on line* para o Ministério Público, o que seria um bom exemplo de parceria institucional e possibilidade de se ter dados sobre andamento de inquéritos quando remetidos ao Judiciário.

Mas persiste também um grande déficit de dados estatísticos acessíveis, confiáveis, abrangentes e que permitam conhecer a aplicação da Lei Maria da Penha em seus efeitos, tanto nas medidas protetivas aplicadas quanto nas decisões judiciais na esfera criminal. Existem poucos dados, apenas parciais, muitos deles divulgados por ocasião de campanhas ou eventos públicos. Algumas instituições divulgam esses dados nos sites institucionais – como pode ser verificado nos estudos de caso em cada capital, mas não são informações tratadas estatisticamente para revelar as especificidades das respostas institucionais ou do perfil da violência ou das partes envolvidas. Além disso, algumas dessas informações se referem a “metas” a serem alcançadas por cada Juizado e por cada membro do Judiciário presente naquele Juizado. Lembrando que atingir as “metas” não significa eficiência ou eficácia no atendimento.

Um projeto de criação de um banco nacional de casos de violência doméstica e familiar vinha sendo desenvolvido pelo Ministério Público, mas as entrevistadas nesse setor não souberam informar em qual estágio se encontra. Essa é uma recomendação da Lei Maria da Penha para que esse órgão assuma o cadastramento de casos em todo o país. Nas polícias civis existem algumas iniciativas, como a Lei 14.545 de 2011 que obriga Secretaria de Segurança Pública de São Paulo a divulgar mensalmente os números relativos a ocorrências policiais enquadradas na Lei Maria da Penha. Os números são divulgados na página eletrônica da Secretaria, mas permitem apenas conhecer a distribuição das ocorrências segundo os tipos de crime e segundo o mês de registro. A DPMUL da Polícia Civil de Pernambuco tem uma equipe dedicada ao registro e sistematização de dados que são encaminhados para a Secretaria de Defesa Civil e servem para as atividades de monitoramento do Pacto

contra a Vida. Também no Rio Grande do Sul, a DEAM envia seus dados para a Secretaria de Segurança Pública que faz a divulgação. Um exemplo de produção de dados estatísticos sobre violência doméstica e familiar é o Dossiê Mulher, documento produzido pelo Instituto de Segurança Pública – ISP, do governo do estado do Rio de Janeiro. Esse documento chegou à sua 8ª edição em 2013 e contém registros policiais de crimes contra as mulheres efetuados nas delegacias de polícia especializadas e não especializadas de todo o estado. O ISP foi pioneiro em divulgar dados dos crimes enquadrados na Lei Maria da Penha, a partir do registro isolado desses crimes passaram a ser identificados no sistema de registro de dados.

Excetuando a DPUL, nos outros casos a sistematização dos dados não é atribuição das coordenadorias. No Rio de Janeiro, embora a elaboração do Dossiê Mulher não seja realizada pela DPAM, esse documento é utilizado pela Divisão na formulação de suas políticas. (Dossiê Mulher, 2013, RMAAM, 2012, Observe, 2010 e 2011). Nas outras capitais, os órgãos parecem não se apropriar dos dados para refletir sobre as mudanças que poderiam propor para melhorias no atendimento e encaminhamento dos casos.

Ainda com relação às atribuições que devem desempenhar, a resolução do CNJ sobre a criação das coordenadorias da mulher nos Tribunais de Justiça, tem como foco a implementação da Lei 11.340/2006 e essa é a principal diretriz de funcionamento das coordenadorias aqui analisadas. Mas nos outros setores a promoção dos direitos das mulheres e medidas para erradicação de outras formas de violência contra as mulheres também fazem parte de seu escopo de atuação. Uma atuação mais ampliada foi identificada no GEDEM<sup>35</sup> do Ministério Público da Bahia e o NUDEM da Defensoria Pública de São Paulo<sup>36</sup>, que atuam na promoção da transversalização de gênero nas políticas institucionais, a interlocução intrasetorial e intersetorial para defesa dos direitos das mulheres em outras situações de violência, risco ou vulnerabilidade.

Além das atribuições formais de cada órgão contribuir para uma atuação mais restrita, a pesquisa também pode constatar que existem limitações materiais, financeiras e de pessoal. No caso dos tribunais as desembargadoras não possuem dedicação exclusiva às funções de coordenação e atuam também em julgamentos de recursos que chegam às Câmaras de Segunda Instância. Em São Paulo as tarefas de coordenação são compartilhadas por quatro juízas, sendo duas desembargadoras, uma juíza criminal e uma titular da Vara de Violência Doméstica e Familiar, nenhuma delas com dedicação exclusiva, mas todas bastante atuantes

---

<sup>35</sup> O GEDEM é o grupo mais atuante nesse debate intersetorial e multidisciplinar e tem também ampliado sua participação das discussões sobre o público LGBT, os direitos reprodutivos e sexuais e o combate à homofobia

<sup>36</sup> Nesse caso, o núcleo também participa de ações e discussões sobre a situação de mulheres encarceradas, políticas de habitação e saúde na perspectiva de gênero.

nesse grupo. Para a coordenadora da Coordenadoria do TJRJ que conta apenas com pequena equipe administrativa, esse é um obstáculo ao trabalho que poderia realizar

“minha função é julgar, e infelizmente não tenho tempo de conhecer mais, preciso saber onde posso fazer mais parcerias, como incluir mais instituições nessa parceria judicial; eu pesquiso, mas não consigo conhecer tudo.” (Coordenadora do TJ. Rio de Janeiro)

No caso dos Ministérios Públicos também se encontram situações em que há sobreposição das atribuições de apoio e de execução, como ocorre com o GEVID no Ministério Público de São Paulo e no Núcleo de Apoio da Mulher do Ministério Público de Pernambuco. Para a promotora de justiça que coordena o GEVID essa dupla atuação não é de todo ruim, pois o contato com o dia-a-dia dos juizados e com as mulheres atendidas é fundamental para avaliar a atuação e aprimorar os projetos que estão sendo desenvolvidos. Ainda segundo ela, foi desse contato com as mulheres durante as audiências, que surgiu o projeto Acolher, anteriormente mencionado.

As diretrizes para criação dos Núcleos nas Defensorias Públicas referem sobre a dupla atuação de apoio e atendimento à população. No entanto também nesse setor foram identificadas diferenças na forma como se estruturam e atuam. Na Bahia, a defensora pública que atende as mulheres na Vara de Violência Doméstica e Familiar é também membro do NUDEM e participa das atividades administrativas e de representação. Em São Paulo, o NUDEM é um órgão de apoio e sua coordenadora exerce as funções de forma exclusiva. Também nesse Núcleo observou-se com preocupação que não há integração entre o trabalho que é desenvolvido pelo Núcleo e aquele que é realizado pelos defensores(as) que atuam na Vara e Juizados de Violência Doméstica e Familiar, uma vez que não existe a obrigatoriedade ou qualquer recomendação para que esse(a)s defensore(a)s sejam membros do Núcleo Especializado. A mesma distância entre órgãos de coordenação e execução já havia sido observada no Rio de Janeiro (Observe, 2011) e aparentemente se manteve naquela capital.<sup>37</sup>

### **Recursos humanos e equipes**

Ainda no que se refere à composição desses órgãos, observa-se também diferença na formação e composição de equipes. Nos órgãos ligados ao Ministério Público de São Paulo e Bahia e na Defensoria Pública nesses dois estados encontram-se equipes formadas pelas coordenadoras, vices, assistentes técnicos, equipes multidisciplinares e estagiários. Uma estrutura de apoio administrativo menor foi descrita para o Núcleo de Apoio à Mulher do Ministério Público de

---

<sup>37</sup> Apesar da insistência da equipe de consultoras no Rio de Janeiro, a coordenadora do NUDEM não concordou em conceder entrevista ao projeto.

Pernambuco, criado em 2010. O atual coordenador avalia que a existência de uma equipe é importante para dar continuidade ao trabalho independente de quem assume a coordenação. Também em Pernambuco, a Defensoria Pública Especializada (DEPPEDIM) está representada no organograma da instituição, mas a pesquisa encontrou que essa defensoria não tem um grupo próprio de defensores e o atendimento às mulheres nas varas de violência doméstica e familiar é feita em sistema de rodízio entre duas defensoras públicas. No Rio de Janeiro, uma sub-coordenadoria para atuação do MP foi criada apenas em 2013, contando com pequena equipe.

O perfil do profissional à frente desses órgãos de gestão é fator de grande importância para o fortalecimento de suas ações e o reconhecimento institucional necessário para promover a integração da perspectiva de gênero nas políticas setoriais e angariar parcerias (e simpatias) para as ações mais capilares. Mover-se nesse campo político não é fácil e ter mulheres nesses postos é considerado estratégico, mas pode não ser suficiente. Em um texto no qual analisa as críticas do feminismo ao Direito, Alda Facio lembra que parte dessas críticas assume o pressuposto que basta colocar mulheres no poder e elas atuarão para eliminar as normas discriminatórias que afetam a todas as mulheres. Mas, seguindo seu argumento afirma

*“não é simplesmente a incorporação das mulheres no poder que garante a eliminação de todas as discriminações que sofrem as diferentes mulheres, por serem mulheres.” (Facio, 2006.:1)*

---

Nas entrevistas realizadas nesse projeto, apenas um homem ocupava o cargo de uma promotoria especializada, além dos desembargadores das coordenadorias do TJRS e TJPE (que não foram entrevistados) e um juiz no Rio de Janeiro. Em todos os outros postos encontram-se mulheres dedicadas ao trabalho que realizam e preocupadas em promover uma melhor aplicação da lei e as garantias de acesso à justiça para as mulheres. Todas demonstram estar preparadas para ocupar os cargos em que se encontram com o conhecimento técnico das leis e das regras institucionais. Quanto ao conhecimento teórico e conceitual sobre gênero, direitos das mulheres, violência, e também sobre os tratados internacionais que constituem o contexto político internacional no qual as lutas feministas nacionais se inserem e com o qual mantém estreito diálogo, pode-se afirmar que para grande parte delas trata-se de um conhecimento em construção, e em grande medida se dá na prática profissional, como relatado nas entrevistas

“...a gente é ‘picado’ e quando entra aqui começa a estudar. O nosso trabalho exige isso...pede mais... todo dia a gente tem um problema que precisa estudar, debater. Vem casos de diferentes tipos de violência. Não dá prá ter aquela resposta pronta do tipo ‘a lei é essa. Procura a delegacia e acabou’. Antes de dar essa

resposta tem que estudar discutir. E assim a gente se renova. (Coordenadora do NUDEM. São Paulo)

“ Não tenho vergonha nenhuma de deixar registrado que eu sou sertanejo e sertanejos tem toda aquela criação, como em todos os recôncavos do país, machista, então quando me vi naquela situação eu pensei o quê fazer agora, sabia que tinha sido publicada a lei Maria da Penha, mas confesso que não tinha domínio, minha experiência nessa área foi minha formação através da prática. Eu hoje sou um prático, curioso na lei Maria da Penha. Se você me perguntar algo de teoria eu realmente não tenho, mais também não tem no Ministério Público de Pernambuco quem entenda mais da Lei Maria da Penha e da sua aplicação do que eu, porque eu tive que estudar bastante.” (Promotor de Justiça. Recife)

Essa aquisição de conhecimento é fundamental e deve ser estimulada como vem sendo realizado pelos fóruns setoriais e também na busca individual por cursos de especialização e pós-graduação.

As competências técnicas e teóricas, aliadas a uma atuação embasada no comprometimento político e no reconhecimento dos direitos das mulheres representam a possibilidade de criação de uma nova abordagem institucional mais abrangente e adequada aos novos paradigmas introduzidos pela Lei Maria da Penha que insere a atuação dos órgãos de justiça e segurança numa lógica integral de enfrentamento à violência contra a mulher, assim entendida a aplicação de medidas conjugadas de punição/responsabilização dos autores de violências conceituadas na lei e tipificadas nos códigos legais, as medidas de proteção e assistência para as mulheres em situação de violência e para que possam superar e sair dessas situações com maior autonomia física e econômica, e medidas de prevenção para interromper os ciclos de violência baseada no gênero que se reproduzem na sociedade, contribuindo para a promoção de uma cultura baseada na igualdade de gênero.

Mas, apesar dessa ‘abertura’ que se identifica nos discursos dos gestores e coordenadores, a intervenção desses órgãos ainda ocorre numa lógica muito segmentada, com poucas parcerias e atividades colaborativas entre os profissionais e os setores. Um exemplo mais simples é a produção de material didático e de divulgação em que cada órgão produz sua cartilha ou edição da Lei Maria da Penha quando os recursos financeiros e técnicos poderiam ter melhor aplicação em materiais produzidos em parceria. O mesmo ocorre com as palestras e cursos que raramente envolvem representantes de vários setores. Excetuando algumas experiências em Salvador (com o GT da Rede) e em São Paulo (com o recém-criado grupo interinstitucional da Campanha Compromisso e Atitude), o diálogo interinstitucional se dá de forma muito precária, limitada aos espaços (como o Pacto pela Vida em Recife) e eventos públicos e que não chegam a gerar mudanças concretas no atendimento. Em São Paulo, por exemplo, algumas das pessoas entrevistadas desconheciam aquelas responsáveis pelos órgãos de coordenação de

outros setores, um afastamento que foi identificado principalmente na relação entre a polícia e as instâncias que atuam no eixo do Judiciário (Ministério Público – Varas/Juizados – Defensoria Pública).

Na perspectiva do que essa pesquisa vem entendendo como acesso à justiça para as mulheres e os mecanismos necessários para sua ampliação, compreende-se que a existência desses órgãos é fundamental para o fortalecimento dos compromissos institucionais com a aplicação da Lei Maria da Penha e a efetividade do acesso à justiça para as mulheres. Mas, para a maior parte dos setores aqui analisados, essa atuação é recente e ainda carece de amadurecimento nas propostas e ações. Esse fortalecimento deve ocorrer através da capilaridade das ações e da transversalização de gênero no debate institucional, o que demanda que coordenadora(e)s e gestora(e)s também busquem mais reconhecimento e não se deixem intimidar na disputa de espaços de espaços e recursos humanos, materiais e financeiros. A articulação intersetorial pode se constituir num bom espaço e numa boa estratégia para esse fortalecimento, na medida em que os problemas e limites de atuação são compartilhados e discutidos pelo grupo que pode auxiliar na busca de soluções e na pressão pelo atendimento das demandas de cada setor.

Nesse sentido, e refletindo sobre o papel desses organismos para criar condições de ampliação do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, um dos fatores que causam preocupação se refere à distância percebida entre os órgãos de gestão/coordenação e os serviços e os profissionais que atuam no dia-a-dia das DEAMS, Promotorias Especializadas, Defensorias Especializadas e nos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar tema que será retomado e aprofundado no próximo item.

## **2 - Institucionalidade da LMP nas áreas da Segurança e Justiça: estruturas e especialização**

Um dos componentes do acesso à justiça é o acesso ao judiciário ou, na forma como se aborda nesse estudo, o acesso ao sistema de justiça representado no eixo polícia-ministério público-juizado-defensoria. De acordo com as medidas propostas na Lei Maria da Penha, esse acesso se refere tanto à esfera criminal quanto à cível, particularmente na parte relativa às decisões no âmbito do direito de família. Também de acordo com a lei, esse acesso deverá ser realizado preferencialmente a partir de estrutura especializada como uma estratégia para garantir atendimento diferenciado, com respeito às especificidades da violência baseada em gênero e capacidade para promover condições para que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar tenham esse direito garantido. Nesse sentido, através de incentivos como o Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres e o PRONASCI, o governo federal investiu recursos financeiros e

técnicos para a ampliação do número de serviços em todo o país, sobretudo dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instâncias cuja expansão, em particular, tem tido grande influência do Conselho Nacional de Justiça.

Nesse item do relatório a aplicação da Lei Maria da Penha é analisada sob a ótica do acesso ao Judiciário considerando tanto a existência dos serviços e suas condições de funcionamento, quanto sua adequação às novas atribuições que estão previstas na legislação e a especialização do atendimento. Três estruturas mostraram-se de especial interesse para essa análise: as Defensorias Públicas e a recomendação legal de acompanhamento das mulheres em todas as fases processuais. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar onde o exercício da dupla atribuição (competência híbrida) para julgar as causas cíveis e penais e a existência das equipes multidisciplinares tem se mostrado dois obstáculos importantes ao seu funcionamento adequado e os serviços de responsabilização para agressores que embora recomendados pela lei, ainda não foram criados e instalados em nenhum estado brasileiro.

Para as análises foram utilizados três indicadores apresentados a seguir. Com a mesma estrutura adotada no item precedente, as análises são transversais e os detalhes de cada capital estão apresentados nos capítulos que formam a terceira parte desse relatório. Os indicadores utilizados tratam da:

a) a existência de serviços /instâncias especializadas nos setores de segurança e justiça para aplicação da Lei Maria da Penha, incluindo as Equipes Multidisciplinares e os Serviços de Responsabilização do Agressor,

b) a adequação dos serviços às atribuições previstas na LMP, compreendendo: a adequação normativa dos serviços ao cumprimento das atribuições previstas na LMP; a existência e adequação de novos setores e estruturas de acordo com o recomendado na LMP, a existência de protocolos que universalizam e padronizam o atendimento e a aplicação da LMP.

c) A formação e especialização dos profissionais envolvidos no atendimento, na aplicação da lei e na gestão dos serviços.

## **2. Existência de Serviços Especializados para aplicação da Lei Maria da Penha**

### ***2.1. Existência de Serviços /Instâncias Especializadas nos setores de segurança e justiça para aplicação da Lei Maria da Penha***

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

Nas cinco capitais existem serviços de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar nas áreas de segurança, justiça, atendimento psicossocial - casas abrigo, centros de referência - serviços de atendimento médico-hospitalar e de perícias médico-legais, além de conselhos de direitos para mulheres e organismos governamentais de políticas para mulheres. Em alguns casos encontram-se organismos inseridos nos governos estaduais e municipais, em outros casos apenas um ou outro. Esses serviços nem sempre funcionam da maneira adequada, e muitas vezes não dialogam entre si, fazendo com que a articulação de uma rede permaneça nos discursos e propostas, mas muito distante de sua concretização e do atendimento para as mulheres.

Embora não sejam cenários ideais, estas cidades apresentam realidades melhores que aquelas existentes no interior dos estados e do restante do país. Nos estudos apresentados na terceira parte desse relatório é possível encontrar informações mais detalhadas sobre cada capital e também sobre os estados. No quadro abaixo, para a leitura e análise comparativa que se pretende realizar, são sintetizados os dados relativos aos serviços de segurança e justiça: delegacias da mulher, juizados/vara de violência doméstica e familiar, promotorias especializadas, defensorias especializadas em cada capital. Foram também incluídas informações sobre equipes multidisciplinares.

Quadro 4 – Serviços especializados nas áreas de segurança e justiça nas cinco capitais.  
Número de serviços existentes e em funcionamento<sup>1</sup>.

Serviços/Capitais	Porto Alegre	Recife	Rio de Janeiro	Salvador	São Paulo
<b>População<sup>2</sup></b>	<b>1.416.714</b>	<b>1.555.039</b>	<b>6.390.290</b>	<b>2.675.656</b>	<b>11.376.685</b>
DEAMS	1	1	3 e 01 DEAM Itinerante	2	9
Juizados/Varas de VDF	1	2	6	1	7
Equipes Multidisciplinares	1	2	3		7
Promotorias Especializadas	1	1	3	1	7
Defensorias Especializadas	1	1	3	1	1

Fontes: relatórios de Porto Alegre, Salvador, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo, 2013.

<sup>1</sup> Os números se referem ao total de serviços existentes nas capitais e não apenas aqueles que foram incluídos na pesquisa. <sup>2</sup> Estimativa IBGE de população nas capitais para 2012

Comparativamente aos resultados obtidos pelas pesquisas realizadas pelo Observatório da Lei Maria da Penha (Observe 2010, 2011), pode-se afirmar que houve pouca mudança na oferta de serviços nas cinco capitais. No que se refere à quantidade de serviços, registra-se o aumento de juizados/varas especializadas. Em São Paulo esse aumento é fruto do convênio com o PRONASCI mencionado anteriormente, e foi acompanhado também pelas equipes multidisciplinares e a expansão de promotorias especializadas. Nessa capital havia apenas um juizado em 2010 e a partir de 2012 outros seis foram instalados, o que permitiu a descentralização dos processos e do atendimento ao público. No Rio de Janeiro também foram criados três novos juizados - dois já estão em funcionamento e o terceiro em fase de implementação. Não foram coletadas informações adicionais sobre essas estruturas.

### ***Infraestrutura: edificações e recursos materiais***

Quanto às estruturas – assim compreendidas as edificações e recursos materiais – os problemas existentes não foram apontados nas entrevistas como impeditivo para a realização dos trabalhos. As piores condições foram encontradas nas delegacias onde edifícios deteriorados e espaços de atendimento para as mulheres ainda não atendem as recomendações da Norma Técnica de Padronização das DEAMS. Promessas que haviam sido registradas em 2010 (Observe, 2010), como a instalação de uma segunda unidade especializada em Porto Alegre e a reforma ou melhoria das edificações no Rio de Janeiro e Recife não saíram do papel, conforme se observa nos relatos de cada capital. Nesse quesito, pode-se afirmar que os governos não estão assumindo sua parcela de responsabilidade para dar efetividade para a implementação da Lei Maria da Penha. As visitas e audiências realizadas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMI-VCM) também puderam constatar essa situação e muitos questionamentos foram colocados aos governos. Apesar de essas visitas terem ocorrido há aproximadamente um ano, pouco (ou nada) se modificou no atendimento nessas capitais.

### ***Localização e acesso aos serviços***

A localização geográfica – descrita como um dos obstáculos a serem enfrentados por todos aqueles que procuram os serviços judiciais (Souza Santos, 1996) foi bem avaliada, uma vez que a maior parte das delegacias e fóruns encontra-se instalada em regiões centrais, em grandes vias e com acesso por transporte público. A descentralização geográfica dos serviços também foi observada como importante para a população. Em Salvador, por exemplo, o relatório destaca a importância de uma segunda unidade da DEAM que funciona numa região de subúrbio daquela capital, distante do centro e dos demais serviços e equipamentos públicos (Relatório de Salvador, 2013, Observe, 2011). Na região vive 25% da

população da capital e a instalação da Delegacia, em 2008, ocorreu em atendimento às demandas da Rede de Serviços e da população local. Em São Paulo e Rio de Janeiro a existência de mais de uma unidade de DEAMS também favorece essa descentralização. Nos relatórios das capitais são apresentadas as especificidades de cada local que, por sua variação, não serão retomadas aqui.

Sobre a localização dos serviços, o comentário mais importante trata da distância entre os serviços e como isso acaba desestimulando as mulheres quando precisam ir a mais de um lugar para buscar ajuda ou dar andamento para suas demandas judiciais. Essas situações são agravadas pela falta de informações e pela dificuldade em compreender o que as diferentes instituições e serviços podem fazer por elas. Para Souza Santos, os obstáculos econômicos também contribuem para a decisão e para a permanência nessa procura pelos serviços em busca de direitos e de justiça (1996). No caso das mulheres esse fator pode ser decisivo tanto porque não possuem dinheiro para se deslocarem aos serviços tantas as vezes que são necessárias, como porque muitas vezes perdem o dia de trabalho nesses deslocamentos sem a certeza que obterão a resposta esperada (Izumino, 2003, Pasinato, 2012). Nesse sentido, uma das dificuldades mencionadas se refere justamente à Defensoria Pública, órgão que é responsável pela assessoria jurídica gratuita e que atende à população de mais baixa renda. Particularmente em São Paulo, onde as defensorias especializadas não estão instaladas em todos os fóruns regionais, esse atendimento foi mencionado como um obstáculo para as mulheres que também não contam com acompanhamento jurídico durante as audiências. No Rio de Janeiro, a defensoria existe há muito tempo e está descentralizada em vários núcleos e presente em cada Juizado como a defensoria da vítima e do réu. Apesar da presença nesses Juizados, o pequeno número de profissionais atua com dificuldade de dar conta da quantidade de medidas protetivas e processos aí existentes. Na ausência de uma rede de atendimento fortalecida e integrada, a proximidade entre os serviços facilita o acesso das mulheres que muitas vezes não dispõem de informações corretas e suficientes para mobilizar o atendimento nos vários serviços e espaços.

“A mulher foi violentada, porque ela chega na delegacia muito confusa. É muito papel para ela. Ela já está confusa, sofreu violência, já foi difícil para ela chegar ali, às vezes tem que ir no hospital, tem que ser medicada, tem que ir no IML para fazer o exame de corpo de delito, e aí tem que ir lá no NUDEM para levar a documentação da medida protetiva, tem que vir no Juizado, etc. Ela não processa isso tudo! (...) E ela vai para onde depois daqui, vai voltar para a casa? Não é fácil lidar com isso no seu dia-a-dia. (...) Entender esse caminho, entender o “juridiquês” que é complicado, são os atores, a delegacia, o MP, é o juiz, a equipe técnica. Ela confunde delegacia com NUDEM, Juizado da rua da Carioca com a rua México...”  
(Assistente Social. Rio de Janeiro)

### Recursos Humanos

Quando se trata de estrutura dos serviços, as principais deficiências recaem sobre os recursos humanos muitas vezes incompatíveis com o volume de procedimentos que precisam ser administrados. A falta de capacitação específica sobre os temas de violência e gênero também é um obstáculo que afeta o desenvolvimento das atividades e dificulta o acesso à justiça para as mulheres. O problema foi constatado principalmente nas DEAMS, mas também está identificado nos juizados, promotorias e defensorias. Assim por exemplo, em São Paulo, as delegacias da mulher funcionam com equipes reduzidas, compostas por uma delegada de polícia, quatro escrivãs que se dividem entre o plantão e cartório e sete investigadores. A 1ª DDM tem uma equipe um pouco maior, mas é a única que funciona com plantões de 24 horas. O número de inquéritos policiais em andamento entre as três delegacias pesquisadas varia. São: 980 na 1ª DDM, 800 na 4ª DDM e 580 na 5ª DDM. Para as delegadas entrevistadas o tamanho das equipes não é compatível com o volume de trabalho, nem com o atendimento que devem realizar.

“eles [a Secretaria de Segurança Pública] fizeram um estudo que para você fazer um boletim de ocorrência você demoraria - da hora que a vítima entra na delegacia e até sua saída -, o máximo de 20 minutos. Aí eles fizeram um cálculo, de tantos minutos, só que eles esqueceram que aqui não é uma delegacia normal. ... aqui o BO demora mais de uma hora. Não só o BO, mas o atendimento todo para a mulher. Então se vierem 20 mulheres por dia, dois escrivães é insuficiente. Então às vezes a espera é maior... falta pessoal.” (Delegada de Polícia. São Paulo)

A falta de pessoal também é reflexo do desprestígio que ainda caracteriza a existência dessas delegacias em suas instituições (Gregori, 2006). A especialização do atendimento inclui a formação de equipes com compreensão sobre a violência baseada no gênero, sobre as dificuldades que são enfrentadas pelas mulheres na tomada de decisão entre denunciar ou não seus agressores (em geral, também seus parceiros afetivos) e demanda também que a(o)s policiais saibam fazer encaminhamentos de forma correta e compatível com as necessidades das mulheres. No entanto, trabalhar nas delegacias da mulher ainda representa um estigma para muita(o)s policiais e as instituições não têm demonstrado empenho para reverter esse quadro. Não há estímulo para que realizem cursos e busquem melhor capacitação para o trabalho. Aqueles que empreendem essa busca individualmente, não são valorizados nem tem seu potencial reconhecido (Observe, 2010). Consequentemente, o trabalho é feito de forma burocrática.

“Quando uma mulher vem trabalhar na DDM, ela fica prá sempre, mas eu acho que deveria ter um rodízio. A instituição deveria fazer isso, oferecer uma terapia para as funcionárias e também fazer o rodízio, mas não tem isso. As titulares até mudam, porque às vezes são convidadas, mas a funcionária, se deixar tem gente aqui desde a Rose [primeira delegada a comandar a 1ª DDM entre 1985 e 1987], gente que foi se aposentando...mas a instituição não pensa nisso, que as vezes ela não quer ficar

e ela prestou concurso prá ser polícia e na polícia tem diversas ramificações que ela poderia ir...então não tem um estímulo, a menos que ela conheça alguém... Se ela vem prá cá ela morreu! E ninguém quer vir prá cá. Ainda tem esse preconceito...” (Delegada de Polícia. São Paulo)

Nem mesmo a existência de coordenadorias das DEAMS parece reverter esse quadro de forma satisfatória. No Rio de Janeiro, por exemplo, onde a Divisão de Polícia de Atendimento à Mulher (DPAM) tem influência para definir delegados e policiais que atuam nessas delegacias, as três delegacias visitadas têm em seus quadros policiais “readaptados”.

“o que significa que não podem trabalhar em regime de plantão, nem participar de operações policiais. Se forem readaptados pela psiquiatria não podem atender ao público nem ter porte de arma. Como é possível observar, estas circunstâncias limitam a atuação destes policiais e, portanto, o desempenho da equipe.... Nas três DEAMS foi informado que é comum encaminhar funcionários readaptados para as DEAMS” (Relatório Rio de Janeiro.2013)

Ainda que de forma um pouco diferente, a insuficiência de recursos humanos e inadequação das equipes também afeta os juizados/varas, especialmente na formação das equipes multidisciplinares (tema que será tratado adiante) e nas equipes de oficiais de justiça. Em Recife e Salvador, as Varas de Violência Doméstica e Familiar contam com equipes próprias de oficiais de justiça, mas em São Paulo os mandados expedidos são encaminhados para as centrais de mandados que funcionam em cada fórum (central e regionais) e atendem a todas varas. Para uma juíza entrevistada

“(...) se não tem, por exemplo, um corpo de oficiais de justiça com o perfil para vara, e imbuído do propósito de cumprir esses mandatos, de voltar, de descobrir, de falar com o vizinho, a força da lei se perde aí...aqui eu tive problema com um oficial de justiça que deixou um bilheteinho prá vítima vir retirar a intimação no fórum...esse é um problema do qual as pessoas não se dão conta.. (Juíza. São Paulo)

A não inclusão de oficiais de justiça na estrutura dos juizados/varas especializadas já havia sido diagnosticada no estudo de caso realizado em Cuiabá (Pasinato, 2010), onde as entrevistadas mencionaram a necessidade de capacitar esses profissionais para o melhor cumprimento dos mandados, particularmente aqueles relativos às medidas protetivas. O CNJ também incorporou essa preocupação ao seu Manual de Rotinas e Estruturas, dedicando um item a esses profissionais:

***“O número de oficiais de justiça presentes em um JVDFM deve considerar a natureza das diligências efetuadas, que diferem sobremaneira daquelas praticadas nas varas criminais de competência comum, sobretudo no que diz respeito às medidas protetivas de urgência, cuja realização, de acordo com o tipo de provimento***

*jurisdicional, pode ultrapassar em muito a complexidade e o tempo de outras citações e intimações, máxime quando determinado o afastamento do lar ou a separação de corpos.” (CNJ, 2010: 41)*

---

### **Estruturas versus volume de procedimentos**

Em todas as capitais o volume de atendimentos, inquéritos policiais, solicitações de medidas protetivas e processos judiciais vem crescendo. Não existem dados ou instrumentos de medição que permitam afirmar que os números refletem um aumento da violência doméstica e familiar na sociedade. Contudo, a busca por informações e o aumento de denúncias sugerem que esse é um efeito positivo da divulgação da Lei Maria da Penha e sua contribuição para maior conscientização das mulheres sobre seus direitos. Também não existem dados estatísticos suficientes e acessíveis para que se possa dimensionar esse volume e compreender os entraves ao bom funcionamento desse fluxo no interior do sistema.

Nas entrevistas realizadas para essa pesquisa, a(o)s profissionais manifestaram que se sentem sobrecarregada(o)s com o trabalho e isso gera morosidade nos inquéritos e processos penais. Para alguns(mas) a alternativa é priorizar o encaminhamento de alguns casos em detrimento de outros. A consequência desse procedimento é a criação de novos obstáculos para as mulheres que buscam a ajuda institucional e que podem ter seus direitos negados se seus casos não forem considerados graves.

“Os inquéritos policiais estão com quatro anos de atraso (para serem encaminhados ao Judiciário). A delegada argumenta que é “muita quantidade”, são quarenta boletins de ocorrência por dia, as delegadas fazem uma ‘varredura’ nos casos extremamente graves que terão preferência no encaminhamento ao PJ, como a solicitação de medida protetiva. Calculam que cinco por dia são realmente casos que requerem atendimento e providências urgentes.” (Relatório de Porto Alegre. 2013)

A morosidade nos trâmites burocráticos necessita de um estudo aprofundado e com metodologia específica, e não foi abordado nessa pesquisa, mas quando questionada(o)s sobre as dificuldades do trabalho, os argumentos apresentados nas entrevistas, em geral, reforçam duas estratégias: por um lado há uma valorização das medidas protetivas com resposta ‘rápida’ para as mulheres e que são solicitadas e encaminhadas ao Judiciário no prazo determinado pela lei (de até 48 horas). Essas medidas também são percebidas pela(o)s entrevistada(o)s como sendo mais adequadas para o problema ‘social’ que a violência contra a mulher representa. Por outro lado, os inquéritos se avolumam e demoram em sua

conclusão porque a produção de provas depende, principalmente, das mulheres e de seu ‘interesse’ em dar continuidade a essa ação criminal. Esse comportamento das mulheres diante da queixa policial – traduzido pela(o)s entrevistada(o)s como interesse/desinteresse - reforça o argumento de que a violência doméstica e familiar não é um problema policial e que grande parte das demandas que chegam às delegacias não encontra a resolução esperada não pelo mau funcionamento da instituição, ou o despreparo dos profissionais, mas pela inconformidade da resposta que podem oferecer.

“(…) Pela lei eu tenho 30 dias para concluir um inquérito... eu chamo a mulher – porque eu tenho que ouvir a mulher novamente. Se ela vem, ela tem testemunha, ela foi fazer o exame de corpo de delito, o marido intimado vier, eu acabo em um mês. Se ela não vier porque ela já se arrependeu e não quer mais, se ela não fez o exame, aí não sei o quê fazer, porque o juiz quer o laudo e não tem o laudo... aí demora mais. (...)” (Delegada de Polícia. São Paulo)

O volume de procedimentos *versus* o tamanho reduzido de equipes também se apresenta como obstáculo ao bom andamento dos serviços. Nas delegacias de polícia, uma análise mais aprofundada sobre essa temática demanda uma reflexão sobre os limites e problemas que vem sendo enfrentados pelas políticas de segurança pública em todo o país, com pequeno investimento financeiro e técnico dos governos para melhorar as condições de trabalho das polícias de modo geral e das delegacias da mulher, em particular (Observe, 2010). Embora de extremo interesse, esse tema extrapola os limites da pesquisa que foi realizada nas cinco capitais, cabendo apenas registrar os obstáculos que ainda persistem nas instituições policiais para uma compreensão mais moderna e abrangente sobre as políticas de segurança pública e a violência baseada no gênero, resultando num isolamento político e institucional das delegacias da mulher. As coordenadorias examinadas no item anterior são um exemplo das dificuldades existentes nesse setor. Foram criadas, mas sua existência não corresponde a progressos na transversalização de gênero nas políticas institucionais. Ao contrário, em São Paulo, por exemplo, o *Serviço de Apoio Técnico das DDMS* é um órgão sem qualquer representatividade das demandas das policiais.

Por outro lado, a modernização do atendimento e aplicação da lei deve também passar por uma análise de novas formas de execução dos procedimentos policiais – particularmente os inquéritos policiais - para dar agilidade a esse trabalho, buscando uma nova *economia* para a formação da prova que permita ouvir a mulher uma única vez e coletar as informações que ajudem a caracterizar a situação de violência que está sendo relatada com as especificidades que definem a violência doméstica e familiar e a desigualdade de poder que está ali manifestada. Essa face do atendimento especializado tem sido permanentemente negligenciada pela resistência em modificar as rotinas de trabalho e desenvolver protocolos ou documentos que padronizem o registro e facilitem a coleta de informações tanto

para a mulher quanto para o(a)s profissionais. A inexistência de um fórum nacional de discussão com a participação das delegadas de polícia que atuam nas DEAMS também contribui para seu isolamento e impede que possam compartilhar experiências e propor medidas que entendam como mais adequadas à sua realidade. A Norma Técnica de Padronização das DEAMS (2010) contém uma proposta para a elaboração de inquéritos policiais para casos de violência baseada no gênero, mas esse documento nunca foi devidamente apropriado pelas policiais que não o adotam para suas rotinas.

Nos juizados/varas o volume de processos foi apontado como obstáculo ao bom funcionamento dessas instâncias na maior parte das capitais estudadas. O número de processos que os profissionais afirmam circular em suas dependências supera em muito as recomendações feitas pelo CNJ em seu Manual de Rotinas e Estruturas (2010). Em Porto Alegre, por exemplo, o Juizado da capital (que é também o único do estado) tem aproximadamente 22 mil processos em tramitação. Em Salvador são 11 mil, em Recife são 8 mil na I Vara e volume semelhante é estimado para a II Vara. No Rio de Janeiro são 20 mil processos no Juizado do centro e 7 mil em Campo Grande. Em São Paulo há uma média de 5 a 6 mil processos tramitando em cada um dos juizados. Em dezembro de 2012, de acordo com balanço realizado pela Coordenadoria da Mulher do TJSP, havia 37.136 processos em andamento nos sete juizados da capital. (Relatório de São Paulo.2013)

A falta de estatísticas sobre os processos e as decisões judiciais, impede que se conheça efetivamente qual a situação desses procedimentos, mas no Rio de Janeiro, Porto Alegre e Salvador as entrevistadas mencionaram que muitos desses processos já estão prescritos.

“O volume dos atendimentos mensais no juizado gira em torno de 1000 a 2.500. Dos ‘22 mil processos no juizado devem ter 18 mil já prescritos’, afirma a juíza.” (Juíza. Porto Alegre)

“Se nós temos uma distribuição de 1.200 processos por mês, é difícil você julgar esses processos de forma muito rápida porque não depende só do Judiciário, depende da polícia concluir o inquérito, do Ministério Público denunciar, e fica lá também um tempo porque são poucos Promotores e a gente sabe que a violência doméstica não é uma prioridade em muitas promotorias, como não é prioridade em muitos órgãos do Judiciário e, então, esses processos demoram muito para ter um desfecho, para ter uma sentença, para ter uma resposta. Então isso faz com que muitos fatos prescrevam, faz com que muitos crimes sejam prescritos, temos que reconhecer o número muito grande de prescrição, isso é um outro entrave também para a aplicação da Lei Maria da Penha, a prescrição.” (juíza do Rio de Janeiro)

A sobrecarga de trabalho também afeta as promotorias e defensorias especializadas, nos locais em que estão instaladas, gerando também insatisfação entre os profissionais

“Estou saindo porque eu estou indo para uma Vara Criminal, só criminal, não pega violência doméstica. Muito embora que goste da matéria, mas justamente pela falta de infraestrutura. Um Promotor com 11.000 mil processos, se essa pessoa quer realmente fazer um trabalho sério, se dedicar e dar atenção, ela vai ter um problema”. (Promotor de justiça. Rio de Janeiro)

### ***2.2. Adequação dos serviços às atribuições previstas na Lei Maria da Penha***

O aumento no número de juizados/varas especializados na Lei Maria da Penha atende a uma demanda dos próprios serviços e dos movimentos de mulheres que depositam na criação dessas estruturas uma expectativa de melhora na aplicação da legislação (Pasinato, 2012). Ainda que na lógica de um atendimento especializado a instalação desses juizados seja importante, na prática ainda são muitos os obstáculos para que seu funcionamento contribua para uma efetiva aplicação da lei, conforme anteriormente ilustrado pelo volume de procedimentos que prescrevem sem que haja decisão judicial. O Conselho Nacional de Justiça também tem se preocupado com esses juizados, reforçando que os Tribunais de Justiça Estaduais e do DF devem assumir responsabilidades na aplicação da Lei. A edição de um Manual de Rotinas e Estruturas (2010) e de uma resolução (2007) recomendando a criação desses juizados, os encontros anuais com juízes que trabalham nessas instâncias e a publicação de enunciados para orientar sua atuação (CNJ, 2013) são exemplos dessa preocupação e seu impacto tem reconhecimento entre a(o)s entrevistada(o)s nessa pesquisa

“O acesso à justiça no Brasil está melhorando muito! E infelizmente – eu digo porque não deveria ser preciso – por conta do CNJ! Talvez o CNJ de cima pra baixo visualizou melhor o nosso trabalho. O CNJ viu tudo, analisou tudo, viu que a coisa não tava funcionando bem e foi, criticou, xingou, mas no fim das contas o resultado foi positivo. Ele também veio pra junto. Ele sugeriu. Depois o CNJ passou a ser um órgão de sugestão, de ensinar... tudo tá caminhando para que o judiciário melhore. De cima pra baixo, debaixo pra cima.” (Juíza. Recife).

Aprofundar a análise sobre a importância desses juizados/ varas, suas fragilidades e déficits requer ir além da constatação de sua existência ou estrutura física. A especialização dos recursos humanos envolvendo não apenas magistrados e equipe multidisciplinar, mas também pessoal de cartório e oficiais de justiça deve fazer parte do projeto de criação e instalação dos juizados. Seu funcionamento depende também de outras estruturas que extrapolam a competência dos magistrados, envolvendo a articulação intersetorial como, por exemplo, as promotorias e defensorias especializadas e que devem funcionar de forma integrada e compatível com o volume de processos e pessoas que circulam nesses espaços.

Em São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, os juizados/varas contam com promotorias especializadas em cada unidade judicial. Em Recife há uma promotoria

especializada instalada junto à primeira vara, mas a segunda vara não tem a mesma estrutura. Em Porto Alegre um promotor atua no juizado, mas não foi criada uma promotoria especializada com o cargo correspondente e ele atua em ‘regime de exceção’.

Na Defensoria Pública a estrutura é ainda mais deficitária. Em São Paulo encontra-se apenas uma defensoria especializada na I Vara de Violência Doméstica e Familiar da capital. No juizado instalado na zona Oeste, a defensoria atende aos casos do juizado, mas a única defensora é também responsável pelas duas varas de família que funcionam no mesmo fórum. Nos outros cinco juzizados não foram instaladas as defensorias especializadas e o atendimento é feito nos Centros de Cidadania da Mulher, um equipamento municipal onde as mulheres podem receber orientação jurídica e solicitar medidas protetivas.

Considerando a complexidade das medidas propostas pela Lei Maria da Penha, a abordagem integral que propõe para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, as novas atribuições que prevê para alguns setores – particularmente na esfera judicial - pode-se pensar que, idealmente a instalação de um novo juizado/vara de violência doméstica e familiar contra a mulher deveria ser resultado de um trabalho prévio de articulação intersetorial e através do qual fossem compartilhados os compromissos e responsabilidades pela nova estrutura e seu funcionamento. Além disso, considerando as especificidades da violência baseada no gênero e a especialização requerida para os serviços e profissionais, a implementação e o exercício de algumas das novas atribuições previstas pela Lei Maria da Penha requerem que leis e normas que regem o funcionamento de tribunais, ministérios públicos e defensorias públicas sejam também revisados.

A proposta de revisão dessas normas institucionais deve incluir não apenas a previsão de novas estruturas e seus respectivos cargos, mas também garantir o exercício das atribuições e competências previstas na Lei Maria da Penha. Inclui também a revisão orçamentária e tem por objetivo adequar e reforçar os compromissos constitucionais de universalização dos direitos da cidadania. Embora muitos argumentem que essas alterações são sempre muito complicadas para serem introduzidas na estrutura do judiciário, é bom lembrar que existem iniciativas nesse sentido, como no Mato Grosso, onde as duas Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram criadas com a competência híbrida para julgamento das causas cíveis e criminais e para a instrução criminal dos homicídios tentados e consumados que tramitam nessas varas até a fase de pronúncia, quando são transferidos para a Vara do Júri. (Pasinato, 2010). Outro exemplo de que as mudanças são possíveis foi identificada no Pará, onde as duas Varas instaladas na capital também são varas do júri e responsáveis por todos os crimes contra a vida praticados contra mulheres e que se enquadram na Lei Maria da Penha (Observe, 2011).

A seguir alguns desses aspectos são retomados para reflexão, particularmente: a definição das competências assumidas por esses juizados/varas e seu impacto para o acesso à justiça para as mulheres, as equipes multidisciplinares, e as defensorias especializadas.

### **Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**

O artigo 14 da Lei 11.340/2006 introduz a recomendação de criação dessas instâncias especializadas:

*“Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgão da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e Territórios, e pelos Estados, para o processo e julgamento e a execução das causas decorrentes da prática da violência doméstica e familiar contra a mulher.”*

---

Respeitando o princípio constitucional da autonomia dos poderes e entre estados e a União, a lei apenas sugeriu a criação dessas instâncias. No entanto, a demora dos tribunais estaduais para o acatamento da sugestão, levou o CNJ a reforçar o pedido com a recomendação para que fossem criados os juizados com a especialização requerida pela lei.<sup>38</sup> De acordo com o relatório publicado pelo CNJ (2013), a instalação dessas instâncias teve início em 22 de setembro de 2006, data em que a lei passou a vigorar em todo o território nacional (Pasinato, 2010) e até dezembro daquele ano foram instalados 5 juizados/varas especializados. Entre 2007 e o primeiro semestre de 2012 foram mais 61 unidades. Apesar de reconhecer o esforço dos tribunais de justiça, o relatório também observa limitações das estruturas:

- ❖ além da lentidão na criação dos juizados/varas especializadas em contraste com o crescente movimento de feitos judiciais relativos à violência doméstica e familiar, a distribuição das unidades também se faz de forma muito desigual no território nacional – concentradas principalmente na região Sudeste (20 juizados/varas - 30,3% do total em 4 estados) e nas comarcas das capitais ( 50 juizados/varas – 75% do total), em 12 estados (3 da região Sul e 5 da região Norte, 2 das regiões

---

<sup>38</sup> Resolução nº 9 de 8 de março de 2007 Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares. “1. Criação e estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nas capitais e no interior, com a implementação de equipes multidisciplinares (art. 14 da Lei 11.340, de 09.08.2006)”. Documento disponível em <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/12091-recomenda-no-9>. Acesso em 21 de maio de 2013.

Nordeste e Centro-Oeste, respectivamente) existe apenas um juizado/vara instalado na capital);

Essa desigualdade não é exclusividade das instâncias judiciais. Esse modelo de distribuição espacial é encontrado também nas DEAMS (Pasinato e Santos, 2008, Observe, 2010) e nos demais serviços que formam as redes de atendimento especializado (Observe, 2011, SPM, 2010). No entanto, e no tema que se aborda nesse estudo, a despeito de ampliar o acesso ao judiciário este não se distribui de forma equilibrada no território nacional, o que coloca em questão a universalização da aplicação da Lei Maria da Penha e o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

- ❖ Nem sempre os juizados/varas são criados a partir de uma nova estrutura, com recursos materiais e humanos compatíveis com o volume de procedimentos que circulam nessas instâncias – em alguns casos os JECRIM foram transformados em Juizados de Violência Doméstica e Familiar (como ocorreu no Distrito Federal – Observe, 2010), em outros casos são varas criminais que acumulavam a competência da Lei Maria da Penha e passaram a operar exclusivamente com esses feitos (como em Minas Gerais – Pasinato, 2012), mas há também exemplos como a vara de delito de trânsito que foi convertida em juizados de violência doméstica e familiar – como ocorreu em Porto Alegre.

O problema não é a ‘transformação’ ou o ‘aproveitamento’ de uma estrutura física e de recursos humanos como ponto de partida para a instalação dos juizados/varas especializados – o que pode ser entendido como resultado de uma gestão de recursos que visa o melhor uso e aplicação de recursos físicos, humanos e técnicos.<sup>39</sup> Contudo, esse processo não deve ser apenas administrativo, mas orientar-se desde o início pela perspectiva de gênero e as medidas previstas na Lei Maria da Penha para o enfrentamento da violência baseada no gênero. A capacitação de todo o pessoal que trabalha nesses juizados/varas para que conheçam a lei – não apenas em seus aspectos técnicos, mas também na especificidade do problema com o qual irão trabalhar – além da integração intersetorial anteriormente mencionada, são condições que devem ser observadas na implementação dessas novas instâncias sob o risco de ter juizados e varas que não contemplam o caráter especializado que é esperado para seu funcionamento.

Nas cinco capitais pesquisadas esse processo de expansão dos juizados/varas apresenta diferenças. No Rio de Janeiro e São Paulo a malha de juizados/vara sugere que o acesso ao judiciário tem sido ampliado e a regionalização dos serviços tem favorecido que outros obstáculos – econômicos, espaciais/geográficos,

---

<sup>39</sup> A mesma estratégia foi observada na criação de Delegacias da Mulher (Pasinato, 2012; Vargas, 1999)

culturais – também sejam minimizados. Em Porto Alegre e Salvador existe apenas um Juizado e Vara, respectivamente, instalados nas regiões centrais das respectivas capitais. Em Porto Alegre, uma medida paliativa tem sido a descentralização das audiências que ocorrem num fórum regional, facilitando assim o acesso da população atendida. No entanto, a única estrutura que apoia essa descentralização são duas juízas e o veículo que serve ao seu deslocamento em dias de audiência. Todos os procedimentos estão concentrados no Juizado e seu ofício e o volume de processos e medidas protetivas tem tornado o órgão inerte com muitos processos prescritos. Em Recife, embora se encontrem duas Varas, ambas compartilham as mesmas instalações físicas, funcionando em períodos diferentes. São instalações insuficientes como foi possível verificar durante a visita ao local e também mencionado pelas entrevistadas.

Quanto às competências que são desempenhadas por essas instâncias, prevalece o entendimento mais comum: os juizados/varas de violência doméstica e familiar julgam as ações criminais enquadradas na Lei Maria da Penha e as medidas protetivas de natureza cautelar – ou seja, privilegiando seu caráter de urgência para a proteção da mulher, seus direitos e de seus dependentes, tanto na proteção física quanto patrimonial. Se a mulher desejar ingressar com uma ação de separação conjugal, de alimentos ou guarda dos filhos deverá dirigir-se a uma vara de família. Em Salvador um provimento do Tribunal de Justiça regulamenta o funcionamento da Vara para as ações criminais, as medidas cautelares e a realização de acordos cíveis quando existe consenso entre as partes. Quando não existe acordo em torno das questões patrimoniais ou de família, os casos são remetidos para as varas competentes. Essa regulamentação deve-se, na opinião da entrevistada, às limitações de estrutura e de recursos humanos “*Nós somos, basicamente, uma vara crime com essa competência híbrida, que é um avanço.*” (Juíza. Salvador.) O mesmo arranjo foi verificado em Porto Alegre, embora nessa capital não tenha sido apurado se essa é uma determinação do tribunal: nos casos em que o casal está separado e há consenso quanto à separação, o caso é resolvido no Juizado. Caso contrário, devem entrar com ação na Vara de Família. Nesses dois exemplos, de Salvador e Porto Alegre, a resposta judicial parece atender muito mais a essa economia processual e redução do volume de procedimentos que são gerados, pois justamente as situações de separação em que não há consenso são as que representam maior risco para as mulheres e, portanto, são aquelas em que seria fundamental contar com um ‘olhar’ integral da justiça sobre o contexto de separação e violência em vez de fragmentar o encaminhamento das ações e devolver para a mulher a decisão para dar ou não prosseguimento na ação de separação conjugal..

Embora a falta de recursos humanos e inadequação das estruturas seja a explicação mais frequente para essa limitação na intervenção judicial, observa-se

também uma visão bastante tradicional do Direito e que contrasta com as inovações introduzidas pela Lei Maria da Penha. As discussões em torno dessa competência giram, de modo geral, em torno dos aspectos normativos e administrativos, discutindo-se as competências constitucionais (como no caso dos homicídios) ou da organização judiciária que segmenta a prestação da justiça nas diferentes esferas especializadas do direito (criminal, cível, de família, de criança e adolescente, etc.). Na opinião da desembargadora da Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça de São Paulo, ainda levará tempo para que os tribunais de justiça possam se ajustar à aplicação da Lei Maria da Penha e para a resposta especializada que se espera alcançar

“...o impacto produzido pela Lei Maria da Penha no funcionamento do Sistema Judiciário é muito intenso e precisa de tempo para ser assimilado e produzir mudanças. A desembargadora ressalta também que não se trata apenas de criar um órgão com a competência modificada, mas *“compreender que esse sistema opera com uma visão do Direito que é compartimentado, fragmentado e estanque. E essa visão vem sendo reproduzida pelas faculdades de Direito desde sempre.”* (Desembargadora. São Paulo)

Para avançar na discussão do acesso à justiça e sua interface com gênero e violência, é preciso ir além desses aspectos normativos e introduzir argumentos de natureza sociológica, segundo os quais a compreensão da resposta integral para a violência contra as mulheres precisa ser garantida como condição para que as mulheres tenham acesso à justiça e a seus direitos e assim possam reverter as condições de desigualdade de poder e violência na qual se encontram. Nessa perspectiva, a incorporação dessa dupla competência para a organização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher objetivou criar um conhecimento mais amplo sobre os contextos de violência doméstica e familiar e permitir a(o) magistrada(o) formar sua convicção sobre as melhores medidas para serem aplicadas tendo em vista a proteção da integridade física das mulheres e de seus direitos tendo como pano de fundo as desigualdades de poder que caracterizam as relações de gênero que são mascaradas pelas ideias de intimidade, afeto, deveres conjugais, entre outras que remetem aos papéis tradicionais de gênero, relações familiares e casamento.

Nessa mesma perspectiva, as categorias de violência física, sexual, psicológica, moral e patrimonial que se encontram nomeadas no artigo 7º da Lei Maria da Penha, não podem ser lidas apenas pela lente do Código Penal, quando se busca estabelecer a correta correspondência (e o consequente enquadramento) entre os tipos penais e os diferentes e variados comportamentos, gestos e ações exemplificados nas categorias de violência que ali se encontram enunciadas por meio de alguns exemplos. Da mesma forma, nos casos de separação conjugal e guarda de filhos e dependentes, não se trata apenas de discutir os aspectos legais de divisão patrimonial, os direitos e deveres de pais e mães em relação aos filhos, ou

o valor monetário da pensão alimentícia definido por critérios técnicos e aplicados de forma universal. Todos esses eventos precisam ser compreendidos como resultado da relação desigual de poder que afeta de maneira desproporcional as mulheres e, nesses casos, coloca em risco sua integridade física e mental, podendo resultar na sua morte ou sérios danos à sua saúde e seu desenvolvimento saudável.

A competência híbrida também contribui para atacar aqueles obstáculos culturais, sociais e econômicos que os estudos sobre acesso à justiça apontam como causa para a desistência em procurar o judiciário e buscar a reparação de direitos que as pessoas reconheçam que foram violados e pelos quais reconhecem que valeria a pena lutar (Souza Santos, 1996). No caso das mulheres em situação de violência baseada no gênero, principalmente aquelas situações que envolvem as relações familiares e conjugais, é conhecido que esses obstáculos se somam a outros, de natureza subjetiva, relacionados com os vínculos afetivos que mantém com seu agressor, além da culpa, do medo e da insegurança que pode ser imobilizadores e que resultam da incorporação de valores e modelos associados às visões tradicionais de gênero, casamento e família. (Izumino, 2003, Pasinato, 2012)

Nesse sentido, o que se pretende argumentar, é que na perspectiva de gênero a dupla competência incorporada à Lei Maria da Penha deve ser entendida como forma de concentrar na mesma instância judicial diferentes procedimentos e etapas processuais com o objetivo de ajudar as mulheres na decisão de perseguir seus direitos e persistir na decisão de buscar apoio institucional para a resolução da situação de violência em que se encontram, reduzindo a necessidade de deslocamentos entre diferentes setores, os gastos de tempo e financeiros e ainda proporcionar as decisões de forma mais célere – outro requisito fundamental para a eficácia da intervenção judicial nos casos de violência doméstica e familiar. (Pasinato, 2012)

De qualquer forma, é importante observar que independente de como os juizados/varas de violência doméstica estejam organizadas, a aplicação das medidas previstas na Lei Maria da Penha, devem ser garantida a todas as mulheres que se encontrem em situação de violência doméstica e familiar – “independente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura nível educacional, idade e religião...” conforme disposto no artigo 2º da lei. Essa abordagem pressupõe uma mudança de paradigma para colocar em relevo a mulher e a proteção de seus direitos, no mesmo sentido afirmado por Lima (2011): “*não importa o Juízo que processa a matéria, mas a natureza da violência e a qualidade de sua vítima.*” (pag. 273)

Sem modificar as estruturas existentes, continua prevalecendo uma resposta fragmentada que passa ao largo de discussões intersetoriais e revela a forma incipiente como o debate e a compreensão das especificidades da violência de gênero têm sido incorporados às práticas institucionais.

“(…) o pessoal tá limitando demais. Tá vindo uma onda de limitar, de achar que idoso não é aqui, que a mulher idosa não é aqui, que a criança não é aqui, é na vara da criança e adolescente (…) o que se alega é que a vulnerabilidade não seria em função da condição do gênero daquele indivíduo, mas em função da idade. E tem sido uma guerra de entendimento nesse sentido. (…) é, só a mulher adulta…” (Juíza. São Paulo.)

Com tantas dificuldades para avançar nas mudanças estruturais que são necessárias para adaptar as instituições para as inovações trazidas pela lei, uma alternativa é melhorar a formação dos profissionais que atuam no atendimento direto para as mulheres e na apreciação de processos e decisões judiciais. Aqui, novamente, uma postura muito tradicional coloca obstáculos para uma maior aproximação entre os órgãos de coordenação e os órgãos de execução. Essa distância afeta não apenas a(o)s juíza(e)s, mas também os profissionais das Defensorias, Ministérios Públicos e Delegacias da Mulher, favorecendo a permanência de uma multiplicidade de entendimentos e pouco conhecimento sobre a lei, seu histórico, sua necessidade e sobre as especificidades de gênero.

### **Equipes Multidisciplinares**

*“A existência das equipes multidisciplinares pode ser classificada como um elemento definidor da especialização desses juizados e varas de violência doméstica e familiar” (Observe, 2010: 90).*

---

Sua criação está prevista nos artigos 29 a 32 da Lei Maria da Penha. O artigo 29 faz uma recomendação sobre a formação dessas equipes ao dizer que

*“Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que vierem a ser criados poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar, a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.”*

---

No artigo 32 a recomendação é reforçada com a afirmação para que

*“O Poder Judiciário, na elaboração de sua proposta orçamentária, poderá prever recursos para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias.”*

---

Essa recomendação inicial foi reforçada a partir dos trabalhos para instalação dos Juizados e da necessidade constatada pelos juízes e juízas no contato cotidiano com os processos judiciais.

*“Com a grande quantidade e diversidade das situações postas em juízo, é exigência imprescindível, sine qua non, que os/as magistrados/as das Varas de Violência Doméstica e os operadores do direito nela atuantes possam contar com a assistência de equipes de atendimento multidisciplinar, de acordo com o volume e as necessidades do serviço; as quais serão integradas por profissionais especializados 9artigo 29 e 30)” (negrito no original) (Kato, 2011: 347)*

---

Em consonância com essa demanda, o CNJ incorporou novas recomendações e diretrizes para a composição dessas equipes. Na Resolução N° 9 recomenda a criação das equipes como parte das estruturas dos juizados<sup>40</sup>; os enunciados do I FONAVID<sup>41</sup> e o Manual de Rotinas e Estruturação dos JVFCM<sup>42</sup> estabelecem diretrizes para a constituição dessas equipes e também suas atribuições. (Observe, 2010)

Apesar dessas orientações, a composição e a forma de atuação dessas equipes ainda variam em todo o país, enquanto sua inexistência ameaça o projeto de atendimento especializado pelos juizados e a aplicação integral da Lei Maria da Penha. A inexistência das equipes aumenta a dificuldade em romper o isolamento dos juizados e promover tanto sua articulação com os demais serviços, quanto prover informações para auxiliar a compreensão da(o)s juiza(e)s sobre a complexidade da violência baseada no gênero, dar melhor fundamentação para as decisões judiciais e o correto encaminhamento das mulheres para atendimento de suas necessidades. A(o)s operadora(e)s do direito que foram entrevistada(o)s reconhecem essa lacuna e valorizam o trabalho das equipes existentes. Mas o principal prejuízo continua sendo das mulheres que não conseguem ter acesso a muitos serviços e benefícios que seriam facilitados pelo encaminhamento judicial.

---

<sup>40</sup> Ver nota anterior

<sup>41</sup> Enunciados do I FONAVID realizado em novembro de 2009 e relacionados com a equipe multidisciplinar: ENUNCIADO 13 - Poderá a equipe multidisciplinar do juízo proceder o encaminhamento da vítima para atendimento pela rede social, independente de decisão judicial. ENUNCIADO 14 - Os Juízos com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher deverão contar com Equipe Multidisciplinar. ENUNCIADO 15 - A Equipe Multidisciplinar poderá elaborar documentos técnicos solicitados pelo Ministério Público ou Defensoria Pública mediante autorização do Poder Judiciário. ENUNCIADO 16 - Constitui atribuição da Equipe Multidisciplinar conhecer e contribuir com a articulação, mobilização e fortalecimento da rede de serviços de atenção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Documento disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/enunciados-fonavid-forum-nacional-de-violencia-domestica-e-familiar-contra-a-mulher/>. Acesso em 21 de maio de 2013

<sup>42</sup> O documento reafirma a necessidade de constituição dessas equipes, prevê sua composição de acordo com o volume de processos em tramitação e estabelece algumas diretrizes para o trabalho que deverão realizar. Documento disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/CNJ-Manual-Rotinas-Estruturacao-JVDFM-2010-final.pdf>. acesso em 21 de maio de 2013.

As capitais incluídas nesse estudo ilustram bem a diversidade de experiências. Em Porto Alegre não existe equipe multidisciplinar exclusiva para o juizado e o atendimento é realizado pelos profissionais que atendem no Tribunal de Justiça a toda a demanda das varas de família, crianças e adolescentes. Em Salvador a equipe multidisciplinar era formada por profissionais contratados em regime especial de contratação temporária. Com o fim dos contratos e a recomendação do CNJ para que não fossem realizadas contratações dessa natureza, a equipe foi dissolvida e não pode ser reconstituída em razão da inexistência de profissionais do quadro do Tribunal que possam ser alocados na Vara de Violência Doméstica e Familiar. Essa situação persiste desde 2011 e não há sinais de solução ainda.

Em São Paulo, Rio de Janeiro e Recife existem equipes multidisciplinares em todos os juzizados/varas em funcionamento, mas sua composição e modo de atuação também são variáveis. No Recife as duas Varas possuem equipes com psicólogas e assistentes sociais concursadas do Tribunal de Justiça. Em São Paulo encontrou-se duas experiências distintas na formação dessas equipes. Os profissionais que formam a equipe da I Vara de Violência Doméstica e Familiar são todos concursados do Tribunal de Justiça e trabalham exclusivamente com essa instância na produção de laudos e atendimento para as vítimas e seus agressores. A formação inicial dessa equipe havia sido feita por profissionais contratados através do convênio com o PRONASCI. Com a finalização do convênio, o tribunal preencheu as vagas existentes com os profissionais concursados, tornando a equipe efetiva. A mesma situação se repete nos seis juzizados regionais onde as equipes também foram contratadas através de convênio, com a previsão que o tribunal preencha as vagas com pessoal concursado. No Rio de Janeiro, a composição da equipe do I Juizado é mista com profissionais concursados e outros que são mantidos por diferentes convênios.

Nas entrevistas realizadas nessas duas capitais foram identificadas percepções semelhantes sobre a inadequação desse modelo de contratação para a formação dessas equipes que acabam não recebendo a especialização desejada para o tipo de intervenção que devem realizar. Além disso, nem sempre é feita uma transição equilibrada na substituição dos profissionais, o que faz com que o estabelecimento de procedimentos internos e a frágil organização dos encaminhamentos se percam facilmente. Para uma juíza de São Paulo isso acaba gerando um compromisso adicional para a(o)s magistrada(o)s que necessitam do apoio dessas equipes .

“O que a gente faz? A gente tenta fazer reuniões a cada dois meses prá gente sentir como está o andamento da equipe. Existem vários desejos dessa equipe que são desejos meus também. De fazer um acompanhamento dessas vítimas, e fazer o que era feito na vara central, das audiências magnas...e assim, falando como juíza que utiliza esses laudos que elas produzem para fundamentar a minha decisão, eu

sinto muita falta de uma capacitação para essas profissionais, muito muito muito...(Juíza. São Paulo)

### **Defensorias especializadas**

A Lei Maria da Penha e a política integral de enfrentamento à violência doméstica e familiar que ela representa, introduziram no cenário jurídico nacional inovações para a atuação de todos os setores que atuam no acesso à justiça e que devem participar na promoção dos direitos das mulheres criando meios para que elas possam sair da situação de violência em que se encontram. Das instâncias que fazem parte desse eixo da segurança-justiça, aquelas responsáveis pela assistência jurídica gratuita - as Defensorias Públicas ou outras entidades e profissionais que possam prover essa função - receberam uma importante incumbência de garantir acompanhamento para todas as mulheres em situação de violência em todos os atos processuais, cíveis e penais, em sede policial e judicial, conforme estabelecido nos artigos 27 e 28 da legislação.

Belloque (2011) numa análise sócio-jurídica do conteúdo desses artigos, afirma que essa medida tem como objetivo minimizar para as mulheres os efeitos da vitimização secundária, *“aquela produzida pelas instituições públicas em função do tratamento desumanizado e discriminatório dado à vítima”* (pag. 338). Para a autora, a presença de defensor acompanhando a mulher durante todos os atos processuais, contribui para que ela possa compreender as medidas que estão sendo aplicadas ou propostas e decidir de acordo com seu melhor interesse e necessidade. Dessa forma, garante o acesso da mulher à justiça, mas também permite que ela conheça seus direitos e possa se apropriar deles.

Para dar cumprimento a essa medida a rede de serviços especializados prevê que sejam instaladas defensorias especializadas junto a cada juizado/vara de violência doméstica e familiar. Essas instâncias devem oferecer atendimento exclusivamente para as vítimas – ficando sob a responsabilidade das defensorias já existentes, o atendimento para os agressores. De acordo com Belloque, embora a lei não estabeleça que a defensoria deva também atuar tecnicamente pelas vítimas, essa instância pode entrar com ações cíveis e ajuizá-las nas varas de família, além de fazer a solicitação das medidas protetivas sempre que necessário e sem que seja necessário referenciar a vítima para as delegacias de polícia – instância onde as medidas têm sido iniciadas com mais frequência.

Das cinco capitais analisadas nessa pesquisa a distribuição das Defensorias Especializadas é bastante desigual, bem como sua atuação. A principal deficiência é a falta de pessoal para trabalhar no atendimento às mulheres, uma vez que o número reduzido de defensores privilegia o atendimento aos agressores e as áreas onde a Defensoria já atua tradicionalmente (nas varas de família, crianças e adolescentes). Em Recife não existem defensorias especializadas junto às Varas de

Violência Doméstica e duas defensoras públicas adotam um sistema de rodízio para acompanhar as audiências e atuar nos processos o que prejudica o acompanhamento dos casos e não garante a assistência jurídica integral para as mulheres durante os processos.

Em São Paulo, apenas na I Vara existe uma defensora dedicada exclusivamente ao atendimento das mulheres, mas é apenas uma profissional com o apoio de um estagiário para dar acompanhamento a todos os processos em andamento naquela instância. Nos juizados nos fóruns regionais não foram criadas defensorias especializadas e o argumento é a falta de pessoal para preencher os cargos. Na zona Oeste uma defensora que atende os casos das duas varas de família, também acompanha as mulheres nos processos do juizado de violência doméstica e familiar. Sua equipe de apoio também é reduzida com estagiários, uma estagiária de psicologia e uma psicóloga da defensoria que atende no local uma vez por semana. Nas demais regiões da cidade as mulheres podem obter atendimento nas Casas da Cidadania da Mulher – um equipamento municipal que oferece a orientação jurídica num convênio com a Defensoria Pública. Esses defensores dão orientações e podem solicitar as medidas protetivas que são encaminhadas diretamente aos juízes dos juizados de violência doméstica e familiar, mas não realizam o acompanhamento ou assistência para vítimas durante os processos.

No Rio de Janeiro, em 2010, além do NUDEM, existiam defensorias especializadas nos três juizados e o serviço mais estruturado estava instalado no Juizado Central (Observe, 2011). Em 2013, com criação de novos juizados, o número de defensores acompanhou esse crescimento. Destaca-se, no entanto, um enfraquecimento do NUDEM. O mesmo havia sido identificado em Porto Alegre onde existe uma defensoria instalada junto ao juizado. Salvador é a capital que apresenta a defensoria especializada mais bem estruturada e mais integrada na rede de atendimento. A defensora que atua exclusivamente pela vítima conta com equipe de apoio e também integra o NUDEM. Essa proximidade entre a defensoria e o Núcleo Especializado tem garantido para as mulheres o acesso a outros serviços e benefícios.

Além da falta de pessoal, a garantia da assistência jurídica para as mulheres também esbarra num entendimento tradicional da atuação do defensor público que representa o réu nos processos criminais, uma vez que os interesses da vítima já estariam protegidos pela atuação do Ministério Público. O argumento foi apontado nas entrevistas e também é abordado por Beloque (2011). De acordo com as entrevistadas, essa resistência seria reveladora da incompreensão sobre a violência baseada em gênero e a vitimização secundária a que essa mesma autora se refere.

“Tem uma resistência na carreira muito forte, até porque tem uma cultura de só atuar pelo réu no criminal, a atuação pela vítima esbarra na atuação do Ministério

Público e está difícil eles entenderem essa diferença...”(Defensora Pública. São Paulo)

Por fim, outra limitação para a atuação da Defensoria é a existência de norma que limita a atuação do órgão para o atendimento da população hipossuficiente, uma definição que atende a caráter técnico e baseado na renda familiar. O tema surgiu nas entrevistas em São Paulo e Recife e foi também discutido por Belloque (2011) para quem o problema deve ser resolvido pela situação de vulnerabilidade em que se encontram as mulheres que vivem experiências de violência doméstica e familiar, as quais podem até ter renda superior ao limite estabelecido, mas muitas vezes, em consequência da situação de violência em que se encontram, não conseguem ter acesso aos recursos financeiros e patrimoniais.

Tanto em Recife quanto em São Paulo, as defensoras informaram que toda mulher que procura a defensoria recebe orientação jurídica, mas só podem entrar com ação para aquelas que se encaixam no perfil socioeconômico anteriormente mencionado. Em Recife, a defensora afirmou que esse perfil corresponde a 98% das mulheres que procuram o serviço. Em São Paulo, o NUDEM tem colocado o tema em discussão para a Defensoria Pública

“Em relação a mulheres vítimas de violência doméstica, a gente, como núcleo, trouxe essa polêmica, porque a gente entende que a mulher vítima de violência, pelo menos no primeiro atendimento a gente não pode criar esse entrave. Porque, ainda que ela tenha esse patrimônio, pode ser que esse patrimônio esteja muito distante dela naquele momento. Então, isso foi acolhido pela Defensoria, e a gente teve o amparo da Corregedoria e fica a critério da defensoria mesmo quando fica acima desse limite, atender essa mulher ou não. Baseada na nossa independência, se a gente entender que aquela mulher está numa situação de vulnerabilidade tal, pelo menos no primeiro atendimento a gente dá. Na verdade sempre dá, porque mesmo na resolução que estabelece o critério de atendimento, mesmo nos casos que a pessoa está fora daquele requisito, a orientação jurídica tem que dar.” (NUDEM. São Paulo)

Essa é mais um exemplo de norma conflitante com a Lei Maria da Penha que acaba sendo contornada pela ação individual dos profissionais que atendem as mulheres em situação de violência, dependendo de sua sensibilidade e compreensão sobre o problema. Significa também que esse acesso à assistência jurídica gratuita prevista na lei, não é garantido para todas as mulheres que dela possam necessitar, criando diferenças e estabelecendo distinções entre as mulheres que podem ou não ter acesso a direitos e à justiça. A revisão da legislação e normas que estejam em conflito com leis de enfrentamento a violência contra a mulher é uma recomendação dos documentos internacionais como forma de garantir que sejam afastados os obstáculos que possam representar para o amplo acesso à justiça. No caso da Lei Maria da Penha, esse é mais um obstáculo que tem feito com

que a lei seja aplicada de forma parcial, criando segmentações e diferenças entre as mulheres que podem ou não podem receber a proteção prevista na lei.

### ***2.3. A criação de novas estruturas de atendimento: Serviços de Responsabilização dos Agressores***

Uma lacuna na aplicação da Lei Maria da Penha é a inexistência dos serviços para atendimento dos agressores cuja criação está prevista na Lei Maria da Penha como uma recomendação para a União, o Distrito federal, os Estados e Municípios que poderão “criar e promover dentro de suas respectivas competências” a instalação dos chamados ‘centros de educação e de reabilitação para os agressores. (artigo 35, V das Disposições Finais).

Nas pesquisas realizadas pelo Observe (2010, 2011) a mesma ausência havia sido observada, chamando a atenção para os trabalhos que vinham sendo desenvolvidos pelas Equipes Multidisciplinares dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar como tentativa de envolver os agressores em grupos de reflexão e assim modificar sua conduta e comportamento em relação às mulheres. Como observado naqueles estudos, as equipes multidisciplinares eram formadas por pequeno número de profissionais que acabavam também se sobrecarregando com a organização desses grupos. Além disso, não havia um modelo de organização desses grupos, nem metodologia para os trabalhos, embora a Secretaria de Políticas para Mulheres tenha publicado um conjunto de diretrizes para a criação desses serviços na perspectiva de gênero e de forma compatível com a Lei 11.340/2006 e a política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Em Porto Alegre, Rio de Janeiro e Recife, esse trabalho com os agressores continua sendo realizado pelas equipes multidisciplinares, mas apenas no Rio de Janeiro se obteve informações sobre a existência de um protocolo de intervenção que foi elaborado pela Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça, visando padronizar o trabalho que as equipes realizam. Contudo, a pesquisa não apurou a metodologia adotada nem a existência de avaliação dos trabalhos. Em São Paulo encontra-se um dos primeiros grupos a trabalhar com a temática de masculinidade e violência. O *Programa de Responsabilização de Homens Autores de Violência Contra a Mulher* existe desde o final dos anos 1990, ainda na vigência da Lei 9099/95. Atualmente o programa tem sua sede numa organização não governamental e é desenvolvido por um grupo de quatro profissionais – um filósofo, um sociólogo, um psicólogo e uma psicóloga – todos voluntários. Um convênio com a I Vara de Violência Doméstica contra a Mulher tem permitido ao grupo atender homens agressores e promover a reflexão sobre os papéis de gênero e a violência. O grupo adota uma abordagem de gênero em sua intervenção, trabalhando com a desconstrução de papéis sociais do masculino e do feminino. A mudança no comportamento violento se constrói na discussão das experiências de cada um, mas também do compartilhamento de informações sobre relacionamentos,

paternidade, direitos, violência e mesmo sobre a Lei Maria da Penha, que muitos desconhecem. São 16 encontros semanais com 2 horas de duração. O grupo pode ter até 15 participantes de cada vez (por uma limitação do espaço, também), mas é um grupo aberto, o que permite o contato entre homens que estão em diferentes estágios de envolvimento no trabalho e reflexão. Também em São Paulo, encontra-se o *Curso de Reeducação para Agressores* que é oferecido na Academia de Polícia Civil, criado em agosto de 2012 resultado de um Termo de Cooperação entre a Secretaria de Segurança Pública, a Polícia Civil, a Academia de Polícia, a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania e o Ministério Público. Está inserido na Diretoria de Cursos da ACADEPOL, tem a coordenação de um delegado e duas psicólogas da própria academia. O curso não adota o enfoque teórico de gênero, mas tem uma abordagem da psicologia comportamental e controle do comportamento violento. Ao final do curso, os homens recebem um certificado pela participação. De acordo com as promotoras e também a juíza, os homens podem escolher entre os dois grupos, e muitos preferem esse da ACADEPOL em função dos horários e do menor tempo de duração. Não há controle sobre o impacto do trabalho realizado por esses grupos na redução da reincidência. Entretanto, apesar da ausência de avaliação e estatísticas, o grupo organizado pela ONG, por sua experiência e o número de homens já atendidos, afirma que a reincidência do comportamento violento é reduzida após a participação nos encontros.

A criação de serviços para o agressor é uma tarefa urgente que se impõe aos governos para que se possa dar efetividade na aplicação da Lei Maria da Penha. Mas essa é também uma tarefa desafiadora, uma vez que se trata de uma proposta inédita no Brasil, de integrar ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, uma abordagem com os agressores que vá além da resposta puramente criminalizante (de condenações e imposição de penas) em busca da responsabilização visando a mudanças de valores e comportamentos relacionados aos papéis e relacionamentos de gênero. O processo de criação e implementação desses serviços envolve várias etapas, desde a definição do órgão que será responsável financeiro e administrativo, a metodologia a ser adotada e a forma de vinculação entre o serviço e os juizados/varas de violência doméstica e familiar para que a participação nos grupos de reflexão seja parte da pena a ser cumprida ou de medida protetiva. Essa também é uma discussão pendente, uma vez que a própria Lei 11.340/2006 deixou esse aspecto em aberto. Em São Paulo, a participação nos grupos era parte das condições associadas ao período de suspensão do processo, mas a partir da decisão do STF que proibiu a adoção dessa medida, a participação nos grupos deixou de ser compulsória. Atualmente, os homens são convidados para um encontro promovido pela Vara e a Promotoria Especializada onde recebem informações sobre os dois programas que atuam em convênio com a Vara. Eles escolhem se querem ou não aderir e qual programa preferem. Após a participação nos encontros, os coordenadores enviam relatórios para a Vara e, em caso de

condenação, a juíza poderá considerar a participação no grupo como atenuante para a pena. No Rio de Janeiro, uma assistente social da equipe disciplinar de um dos Juizados informou:

“...Outras condenações eram para frequentarem os grupos, com a pena suspensa. Em alguns casos, onde aplica-se a suspensão penal, os agressores ficam 2 anos sob condições, uma delas é o grupo, como condição para ser solto. Ex: o cara está preso aí ele vai ser solto mas vai estar sob protetiva e vai ter que frequentar o grupo. O grupo tem 8 encontros quinzenais, com duração de 2 horas. O grupo também funciona como pena, com sentença já.” (Assistente Social do Juizado. Rio de Janeiro)

Nas outras capitais não foi possível saber em que momento ocorre a aplicação dessa medida nem a forma como são feitos os encaminhamentos e adesões

\*\*\*\*\*

A criação de estruturas previstas na Lei Maria da Penha e adequadas às competências e atribuições por ela previstas, tem se mostrado um obstáculo para sua aplicação. Estruturas adaptadas de forma parcial, com composição e tamanhos inadequados, e despreparo dos profissionais que assumem as funções são alguns dos problemas que ameaçam a especialização desejada e uma melhor aplicação da lei. A falta de normas técnicas e protocolos para o atendimento e os encaminhamentos são também obstáculos que já foram identificados por outras pesquisas (Observe, 2011, Pasinato, 2012). Os atendimentos não são orientados por regras institucionais que devem ser aplicadas por todos os profissionais de acordo com as situações que se apresentem. Na prática, esses atendimentos e encaminhamentos ocorrem de acordo com o ‘perfil’ do profissional (da delegada titular, do juiz, e de cada um dos membros de suas equipes), fazendo com que o acesso das mulheres aos seus direitos seja condicionado por uma maior ou menor sensibilidade do profissional e seu conhecimento sobre a gravidade da violência baseada em gênero. A qualificação dos profissionais que trabalham com mulheres em situação de violência é condição para o bom atendimento que irão oferecer. É também um dos critérios para definir a especialização dos serviços. Não se trata apenas de ter bom domínio sobre os procedimentos administrativos, ou das técnicas de atendimento ao público, mas é também conhecer e compreender as especificidades da violência baseada em gênero, em particular a violência nas relações afetivas, com toda a dor, medo e incerteza que acompanha as mulheres no momento da denúncia ou quando decidem buscar ajuda institucional para romper o

relacionamento violento. Compreender essas características permite ajudar as mulheres a superar os obstáculos que precisam enfrentar.

São vários os desafios para alcançar essa especialização e convertê-la em atendimento digno e de qualidade. Por um lado, a maior parte dos cursos de formação não incorpora o tema da violência baseada em gênero aos seus currículos (nem os temas transversais de raça, ou direitos dos grupos LGBT ou homoafetivos). Por outro lado, os cursos de especialização não parecem ser atraentes o suficiente nem aproximam a teoria da prática do atendimento. Os cursos de capacitação que são realizados em várias localidades são suficientes apenas para iniciar algumas reflexões, mas raramente mudam valores e comportamentos que reforçam a desigualdade de gênero, e continuam a se reproduzir nos atendimentos. Por outro lado, as instituições não valorizam o conhecimento de seus profissionais na hora de compor equipes, desconsiderando também o significado da especialização do atendimento que parece se resumir à constituição de um espaço isolado dos demais.

“Há um interesse. A equipe, em grande parte, faz cursos e participa de seminários e, inclusive, estamos com uma pesquisa no tema da violência doméstica, alguns alunos de Mestrado que estão fazendo suas teses neste foco da violência doméstica. A equipe tem um interesse. Temos duas que fizeram especialização também nessa área.” (Assistente Social da equipe multidisciplinar do Juizado, Rio de Janeiro)

A falta de especialização dos profissionais é um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça e pode ocorrer e se repetir em diferentes momentos do atendimento – desde o primeiro balcão onde a mulher solicita informações até decisão judicial. O terceiro e último item desse relatório aborda esse tema ao explorar as percepções dos profissionais sobre a lei e sobre as mulheres que recorrem aos serviços e começam a despertar para seus direitos.

### **3 - Aplicabilidade da LMP nas áreas da segurança e justiça: medidas aplicadas e percepções entre os operadores do direito**

Nesse último item do relatório a reflexão recai sobre a aplicação da Lei Maria da Penha e a percepção dos operadores do direito sobre os desafios que encontram para a interpretação e aplicação das medidas e como avaliam as respostas que estão sendo oferecidas para as mulheres. Ainda com o foco na especialização requerida para os profissionais e o atendimento, nesse item as análises tomam em consideração a percepção que emerge nas falas da(o)s entrevistada(o)s a respeito das mulheres em situação de violência, seu acesso à direitos e à justiça.

Além das dificuldades e obstáculos apresentados nos itens anteriores, relacionados com a incompatibilidade entre as condições de funcionamento dos

serviços e o crescente volume de atendimentos que devem realizar e de inquéritos e processos em tramitação, a pesquisa procurou investigar como essas condições impactam sobre a aplicação da lei e como os operadores do direito avaliam sua efetividade e as dificuldades com as quais se defrontam no cotidiano – em termos processuais e de adequação das medidas às leis vigentes – e como procuram superar essas limitações.

Entre os temas de interesse para essa análise encontram-se as medidas protetivas, principal inovação da Lei Maria da Penha e medida de maior popularidade entre os operadores do direito. Como visto no item anterior, os juizados/varas não incorporaram a competência híbrida para apreciação e julgamento do conjunto de medidas que são previstas para a proteção das vítimas e daquelas que se aplicam ao agressor. Considerando os objetivos dessas medidas e a importância de garantir que sua aplicação ocorra em associação com as medidas de responsabilização do agressor, também previstas na Lei, mostrou-se de grande importância conhecer quais são as medidas mais solicitadas, o cumprimento dos prazos, o acompanhamento das medidas e sua efetividade.

Outro tema de grande relevância trata da decisão do Supremo Tribunal Federal com relação a representação criminal nos casos de lesões corporais. Na segunda parte desse mesmo item são avaliados os encaminhamentos e a percepção sobre os serviços com os quais buscam articular os encaminhamentos para as mulheres.

### ***3.1. Aplicabilidade da lei segundo os dispositivos legais e sobre a adequação das respostas institucionais***

#### **Medidas Protetivas**

Na leitura dos relatórios das cinco capitais é possível apontar um consenso: as medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha são a grande inovação trazida pela legislação no que toca à ampliação do acesso das mulheres a direitos, particularmente à proteção de sua integridade física. A possibilidade de dar uma resposta mais ágil para as mulheres, proteger sua integridade física e resguardar os direitos de seus filhos e dependentes foi mencionada como prioridade em todas as capitais. Na opinião de uma entrevistada, as medidas protetivas garantem também o direito da mulher permanecer em sua casa enquanto o agressor é afastado da residência. Essa medida possibilita que a mulher não tenha que ser levada para uma casa abrigo que, na opinião de algumas entrevistadas, também acabava por penalizá-la. *“A medida protetiva é mais justa com as mulheres porque quem sai de casa é o agressor e não ela.”* (Delegada. São Paulo).

Essa unanimidade sobre o acerto em relação às medidas protetivas, segundo Lavigne e Perlingeiro (2011) tem apoio inclusive entre autores que são críticos à lei, como Nilo Batista, autor que é citado pelas autoras quando este afirma:

*“Certamente o setor mais criativo e elogiável da lei reside nas medidas protetivas de urgência. Ali estão desenhadas diversas providências que podem, no mínimo, assegurar níveis suportáveis no encaminhamento de solução para conflitos domésticos e patrimoniais.” (Batista, 2009: xvii apud Lavigne e Perlingeiro, 2011: 291)*

---

Apesar desse entusiasmo, as DEAMS e os Juizados não possuem bons dados estatísticos sobre essas medidas, de forma que não é possível saber quantas são solicitadas e quantas são deferidas. A dificuldade aumenta porque um pedido pode contemplar mais de uma medida e na decisão judicial algumas podem ser deferidas e outras não. De acordo com as entrevistas, as medidas aplicadas com mais frequência são aquelas que limitam as formas de contato entre vítimas e agressores: ordem de afastamento da residência comum, proibição de frequentar os mesmos lugares que a mulher (escola, trabalho, etc.) e proibição de contato (telefônico ou mensagens eletrônicas por qualquer meio). A proteção se estende também a dependentes e testemunhas. Com essas medidas se estabelecem limites para o agressor e se cria certa rede de proteção para as mulheres que ficam livres do assédio e da ameaça constante, podendo assim ter alguma tranquilidade para refletir sobre os encaminhamentos que poderão buscar para sair da situação de violência. Outras medidas que são também aplicadas se referem à situação conjugal e aos filhos e dependentes: separação conjugal, ação de guarda e alimentos. Como visto anteriormente, não há uma única forma de aplicação dessas medidas, mas prevalece o entendimento de que estas são medidas cautelares apenas.

No Rio de Janeiro, por exemplo, uma juíza entrevistada considerou as medidas protetivas como um grande ganho proporcionado pela lei e, também, mecanismo bastante requisitado pelas mulheres em situação de violência que chegam ao Juizado.

“(…) uma média de 30 a 40 por dia! Mulheres pedindo essa proteção. E nós estamos criando um mecanismo interno para que estas medidas sejam deferidas de forma mais rápida, para que elas realmente tenham nas 48 horas uma decisão, favorável ou desfavorável, mas que haja uma decisão.”(juíza. Rio de Janeiro)

Nas cinco capitais as entrevistas mostraram que as medidas são solicitadas principalmente nas delegacias de polícia, mas podem também ser apresentadas através da Defensoria Pública. Em sua maior parte são deferidas - embora não se tenha números sobre esse movimento. Na polícia há também preocupação em respeitar os prazos, com o envio dos documentos para o judiciário dentro das 48 horas previstas pela lei. No entanto, a unanimidade de opiniões não coloca apenas aspectos positivos dessas medidas, destacando também aspectos negativos: existem falhas na sua aplicação porque os juízes demoram na apreciação e decisão, alguns juízes se queixam da precariedade dos relatos e da falta de evidências para embasar suas decisões. Há também demora em notificar as mulheres e seus

agressores sobre a decisão judicial e não existem mecanismos para fazer o seguimento das medidas e saber se efetivamente as mulheres estão protegidas.

Nas cinco capitais, a única iniciativa para esse acompanhamento foi encontrada em Porto Alegre, onde funciona a Patrulha da Lei Maria da Penha<sup>43</sup>, um projeto da Brigada Militar.

“ A Patrulha Maria da Penha foi criada no ano de 2012 e funciona no 19º Batalhão da Brigada Militar, Porto Alegre. Trata-se de um serviço inédito no estado composto por uma equipe de dois homens e duas mulheres da Brigada Militar. Conta com uma viatura e equipe específica com objetivo de fazer o monitoramento da execução e obediência às medidas protetivas. Primeiramente o serviço está sendo ofertado para as mulheres (com solicitação de medidas protetivas) moradoras dos bairros escolhidos para o Projeto Territórios da Paz. A Patrulha tem como função fazer rondas e visitas às casas das mulheres que estão com medida protetiva deferida. É mais um esforço para construir uma rede de proteção e dar maior visibilidade não só para a LMP como também para o que diz a lei que é a proteção da vítima mulher. Desde que foi instalada, em outubro de 2012, a Patrulha atendeu, em dois meses, 600 mulheres” (Relatório de Porto Alegre. 2013)

De todos os problemas que foram apontados, o mais grave é a constatação de que, no contexto de morosidade judicial e do volume de processos que prescrevem sem decisões, muitas vezes as medidas protetivas acabam sendo a única decisão judicial que as mulheres conseguem obter.

“... as medidas protetivas são um ganho e ‘são elas que seguram a Lei Maria da Penha...’ dado o contexto de muitas prescrições. Neste sentido, “A Vara se transformou em um órgão proferidor de medidas protetivas, não de sentenças” (coordenadora do NUDEM.Salvador).

Como resposta isolada as medidas protetivas perdem seu efeito, ainda que parte das pessoas entrevistadas assegure que as medidas são positivas para as mulheres e efetivamente garantem a proteção que necessitam.

“Em relação às medidas protetivas, a nossa experiência é de que elas funcionam. O que acontece? Primeiro que havendo uma intervenção do estado, para o homem que acredita que está agindo corretamente, ele tem uma sensação de que aquilo é mais sério, de que alguém está olhando por aquela mulher e por aquela família. (...) Se elas são bem orientadas, as medidas tem tido um efeito prático muito positivo. Em geral eles cumprem e raramente há descumprimento que enseje uma prisão.” (Coordenadoras do GEVID. São Paulo)

Uma das queixas entre juíza(e)s e promotora(e)s é a carência de elementos e a fragilidade de provas para embasar suas decisões na concessão das medidas protetivas, principalmente quando se trata de afastar o agressor da residência

---

<sup>43</sup> Existe experiência semelhante e anterior em Belo Horizonte, onde desde 2011 a Polícia Militar de Minas Gerais trabalha o Programa de Prevenção de Violência Doméstica que também atende mulheres que obtiveram medidas protetivas junto às Varas de Violência Doméstica e Familiar da capital.

comum do casal. A situação de risco em que se encontra a mulher é um imperativo para a solicitação das medidas protetivas de urgência. Como dito, em geral esta tem sido feita nas delegacias de polícia, no momento de registro da ocorrência policial. Nessas ocasiões, é comum que a vítima compareça sozinha à delegacia, assim como é frequente também que a violência tenha ocorrido em momentos em que o casal encontrava-se sozinho, ou ocorreu na presença de filhos ou outros familiares que podem preferir não dar seu testemunho – por medo ou pela situação de dependência econômica em que se encontrem, pelos laços afetivos ou ainda pela crença de que em ‘briga de marido e mulher não se mete a colher’. Em síntese, o que ocorre é que as medidas protetivas devem ser solicitadas a partir da versão apresentada pelas mulheres e sua palavra deve ser valorizada. Para juíza(e)s acostumados a deliberar com base no contraditório, a ausência da versão do agressor ou de testemunhas pode dificultar a decisão ou mesmo torna-la inviável, resultando em seu indeferimento. Em alguns casos solicitam o retorno do documento para as delegacias para pedir mais informações, em outros casos esperam pela intervenção da equipe multidisciplinar e o laudo psicológico que produzirão. Seja qual for a alternativa adotada, consome tempo e faz com que, muitas vezes, o caráter de urgência se perca. No Rio de Janeiro, uma delegada afirmou que um pedido de medidas protetivas pode levar de 4 a 6 meses para ser analisado pelo juiz. Em São Paulo, embora o deferimento seja mais rápido, ele não é feito de forma automática, principalmente quando o(a) juiz encontra dificuldade para analisar a situação e separar a proteção da mulher da proteção da família.

“E tem casos mesmo que eu preciso refletir. Ok, a gente tem que proteger a mulher, mas a gente tem que pensar na família também. Tem dias que eu saio daqui muito esgotada e tem casos que eu não sei como decidir, preciso pensar...é uma questão que é delicada prá mim como magistrada e como ser humano.” (juíza. São Paulo)

Mas a(o)s entrevistada(o)s também indicaram a existência de falhas e de dificuldades de natureza processual, não esclarecidas na lei. Por exemplo, em algumas localidades as medidas protetivas são aplicadas como medidas cautelares de natureza civil, necessitando a instauração de uma ação de alimentos em Vara de Família, e isso impacta no tempo de sua validade. Em São Paulo, os pedidos de separação conjugal, guarda de filhos e alimentos são deferidos com validade de 30 dias. Após essa data a mulher que tiver interesse em dar continuidade à ação, deverá ingressá-la na Vara de Família. Em Porto Alegre as medidas são aplicadas com prazo de 6 meses, mas não foi possível saber se esse prazo se aplica a todas as medidas protetivas. Na Bahia, ao contrário, não se estabelece prazo e de acordo com um defensor público entrevistado, existem medidas protetivas que estão em vigor há 2 anos sem que tenha havido decisão no processo criminal.

Às vezes eu acho que se cria uma anomalia em que as medidas protetivas ficam às vezes vigorando por um longo período de tempo sem ter uma ação principal (...)

hoje na Bahia já tem um provimento dizendo que as questões de direito de família só serão decididas pelo juiz da Vara de violência doméstica se houver acordo entre as partes, senão houver acordo fica restrita à ação penal. É aí que entra, na minha ótica, a questão da falta de efetividade, porque aqui fica muito tempo as medidas protetivas sendo válidas e não se decide direito material. E o direito material no caso é a prática de algum crime contra a mulher. (...) e para que isso fosse efetivado teria que ter a resposta do Estado (...) a medida protetiva fica muitas vezes regulando essa relação litigiosa que o direito material na verdade é o direito penal...muitas vezes há medidas de afastamento sendo que nem se analisou se aquela situação é crime ou não. Então eu acho que fica muito no limbo essa situação. (Defensor Público do réu. Salvador)

Em caso de descumprimento de uma medida protetiva poderá ser aplicada a prisão preventiva. Essa medida já foi muito festejada por seu efeito simbólico e pelo efeito de dissuadir o agressor de cometer uma nova agressão (Pasinato, 2010), mas sua aplicação foi bastante problematizada nas entrevistas que percebem um risco de violação de direitos, principalmente em decorrência da morosidade do judiciário para chegar a uma decisão nos processos criminais. Outro problema colocado com relação a essas medidas foi a intimação tanto das vítimas quanto dos agressores. Nesse cenário a juíza de São Paulo observa:

“...como magistrada [para mim] esse é um dos maiores pontos nevrálgicos de aplicação da lei, a intimação tem que ser rápida, a vítima tem que ser intimada rapidamente, o agressor também. Tenho vítima que está com a medida deferida já tem mais de dois meses, e se ele procurar ela eu posso configurar descumprimento de medida protetiva? Não, porque ele não estava cientificado. Como eu posso dizer que ele descumpriu algo se ele não foi cientificado?” (juíza. São Paulo)

No tocante ao acesso a direitos para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar e seu reconhecimento como sujeito de direitos, observou-se com preocupação a percepção de algumas entrevistadas com relação às mulheres que vão às Delegacias da Mulher para pedir as medidas para sua proteção. Em Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, uma opinião comum entre as policiais é de que as medidas protetivas estão sendo banalizadas e que as mulheres usam e abusam dessas medidas que deveriam ser empregadas ‘apenas para aquelas que precisam’.

Situações em que as mulheres chegam à delegacia requerendo o afastamento do agressor da casa, ou afirmam querer a separação conjugal são percebidas pelas delegadas de polícia, como uma forma de obter a separação rapidamente e sem passar pelas varas de família. Para isso, segundo as policiais, as mulheres mentiriam, inventariam histórias de ameaças para as quais não possuem provas. Expressões como ‘disk-separação’, ‘separação express’, empregadas pelas policiais para se referir ao comportamento das mulheres, revelam o descrédito que essas profissionais atribuem a essas solicitações. Há também muita desconfiança em relação a outros setores, principalmente a Defensoria e advogados. Para as policiais as mulheres são orientadas pelos defensores a procurarem a delegacia para

registrarem a queixa e pedir a medida protetiva, pois assim conseguiriam a separação mais rapidamente.

“Então, por exemplo, o casal vive em conflito e a mulher quer separar, tem baixo poder aquisitivo não tem condição de constituir um advogado. Vai para a Defensoria Pública. Lá o que ela quer? Ela quer que o marido saia da casa. [Perguntam] ‘ele ameaça? ‘ah, ele ameaça, ele diz que vai me matar...’, mas não é uma coisa que realmente coloca em risco. Então o que faz, se pede as tais medidas protetivas para que ele saia da casa...há uma banalização das medidas protetivas. (Delegada. São Paulo)

As críticas entre os profissionais foram frequentes. Nas delegacias queixam-se do encaminhamento realizado pelas defensorias, nas defensorias acusam as policiais de fazer ‘corpo mole’ e não providenciar a solicitação das medidas protetivas. Nas promotorias observam que as mulheres chegam desinformadas e nos juizados, juízes e juízas queixam-se que recebem pouca informação nas peças policiais. Essas situações foram observadas em várias capitais, e *“evidenciam a falta de articulação entre os serviços e as dificuldades que ao final recaem sobre as mulheres que buscam esses serviços.”* (Relatório do Rio de Janeiro)

### **Inquéritos Policiais**

O inquérito policial também figura entre as causas conhecidas de morosidade no encaminhamento das ações penais. Desenvolver estratégias para dar celeridade a esse procedimento é fundamental para que a Lei Maria da Penha produza efeitos eficazes para as mulheres. Estratégias para facilitar a realização de perícias, incluindo a conscientização das mulheres a respeito da importância e da necessidade da realização dos exames médico-legais, melhorar a qualidade dos relatos que são registrados e enviados ao judiciário, são duas medidas urgentes para que esse procedimento não se mantenha como obstáculo para a aplicação da Lei Maria da Penha.

Um desses obstáculos se refere ao fluxo de encaminhamento de procedimentos entre a polícia e o judiciário.

“O que conseguimos mudar até hoje foi a medida de proteção, antes a medida de proteção era atribuição da central de inquéritos. Conseguimos trazer essa medida de proteção para cá. Quanto aos inquéritos é a nossa maior dificuldade porque vai passar por vários órgãos, vários promotores vão ter que se manifestar, para haver essa alteração de atribuição vai ter que suprimir a atribuição de outros colegas. O que eu tenho ponderado é o seguinte, não podemos nos afastar disso por muito tempo. Temos que decidir isso e enfrentar a questão. Ao meu ver é uma questão que passa mais pelo o interesse público do tratamento dos casos de violência doméstica.” (Promotora, Rio de Janeiro)

Ainda quanto aos procedimentos, é também importante observar que a violência é mais facilmente reconhecida quando deixa marcas, ou seja, quando ocorrem as lesões corporais e também a violência sexual. Ameaças são

reconhecidas, mas o registro dessa violência que não deixa ‘marcas visíveis’ é dificultado pela falta de provas (Pasinato, 2012). O momento da denúncia que deveria ser o momento de acolhimento da mulher e orientação para a coleta de informações e provas, acaba não ocorrendo e daí resultam os documentos ‘pobres’ que são remetidos ao judiciário e que muitas vezes acabam em arquivamento. A Lei Maria da Penha, ao definir a violência doméstica e familiar, também definiu cinco tipos de violência: física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. Essas definições são um avanço do ponto de vista conceitual e da tentativa de sensibilizar os operadores do direito para a compreensão do contexto em que a violência baseada no gênero ocorre. Ainda que nem todas as formas de violência ocorram sempre na mesma ação, também não é possível dizer que existe uma hierarquia entre elas. Uma mulher pode ser humilhada por anos a fio, ou viver sob intenso controle de sua vida e sofrer severos danos à sua autoestima e saúde mental e psíquica, sem que seu agressor nunca cometa um gesto de violência física. Por outro lado, situações de violência física e sexual na maior parte das vezes envolvem ofensas morais e também ameaças e humilhações. Portanto, mais do que tentar enquadrar cada gesto ou ação num tipo penal específico, o operador deveria compreender as categorias de violência em conjunto e como caracterizam o exercício desigual de poder que é definidor da violência baseada no gênero.

No entanto, o que se observa é que as variadas narrativas de violência das mulheres apenas são reconhecidas a partir de sua classificação segundo os tipos penais e essa nem sempre é fácil, de forma que a demanda das mulheres fica muitas vezes sem efeito quando levada à polícia. Quando questionados sobre essas categorias, as respostas mostram que, por exemplo, o entendimento da violência psicológica é feito de forma superficial, limitada aos tipos penais de ameaça, constrangimento ilegal e injúria.

Especificamente para esse tipo de violência, em Porto Alegre, uma experiência do Instituto Geral de Perícias tem tentado melhorar a produção de informações para o atendimento e os encaminhamentos para os casos de violência psicológica. Trata-se da Sala Lilás, um espaço de atendimento instalado junto à DEAM e conta com equipe de psiquiatras e psicólogos do Instituto Geral de Perícias que realizam o atendimento para mulheres que tenham sofrido violência psicológica. O trabalho consiste na realização de um estudo – “perícia psíquica” – que visa a produção de laudos que permitam dar visibilidade para a violência sofrida, sistematizando

“um conjunto de evidências que possam comprovar o dano, construída através da experiência que os profissionais encontravam na dificuldade em conseguir a materialidade para comprovar violências que não deixam marcas aparentes/físicas. Ou seja, sua equipe trabalha no sentido de superar a ideia de que ‘não se vê o que não existe’”. (Relatório de Porto Alegre. 2013)

O desenvolvimento de protocolos para melhorar a elaboração dos inquéritos policiais, e para suprir as lacunas de capacitação dos profissionais é uma medida que deve ser colocada em pauta para todas as instituições envolvidas na aplicação da Lei 11.340/2006, incentivando para que as discussões sejam realizadas de forma intersetorial e que os protocolos e normas técnicas reflitam a integração entre os serviços e as responsabilidades de cada um para que as mulheres possam ter assegurado seu acesso à justiça. Para que isso ocorra é fundamental conhecer as opiniões dos operadores do direito a respeito das medidas e estratégias que podem ser adotadas com esse fim, bem como sua disponibilidade de engajamento nesse processo de mudança.

### *3.2. Decisões do Supremo Tribunal Federal: representação criminal*

O reconhecimento da violência contra as mulheres como crime ainda é um obstáculo enfrentado por muitas mulheres que procuram as delegacias de polícia em todo o país. Embora a afirmativa pareça deslocada no tempo e no espaço, depois de trinta anos de denúncias e de campanhas para que essa violência seja objeto de criminalização e de políticas públicas, para muitos profissionais, sobretudo policiais, a violência doméstica e familiar continua a ser percebido como problema de natureza social cuja solução não deveria ser encaminhada através da intervenção policial ou do sistema de justiça criminal.

Talvez por essa percepção, a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a lesão corporal como ação pública incondicionada não seja tema pacífico entre os operadores do direito gerando opiniões divergentes sobre sua aplicação e sua finalidade.

Das cinco capitais analisadas nessa pesquisa, apenas em Porto Alegre a decisão ainda não vinha sendo aplicada no final de 2012. Segundo o promotor público entrevistado, e que atua na promotoria especializada, a decisão ainda não havia sido publicada e por isso ainda não era exigida sua aplicação. A juíza titular do Juizado de Violência Doméstica e Familiar naquela capital manifestou concordar com essa opinião. Nas outras quatro capitais os entendimentos seguiam a decisão do STF, mas em todas foram encontradas opiniões discordantes.

Para aqueles que concordam com a decisão, o argumento de defesa é orientado por uma perspectiva de gênero: tornar a ação pública incondicionada significou retirar dos 'ombros' da mulher a responsabilidade de escolher entre seguir ou não com uma ação judicial contra seus parceiros. O entendimento comum é que muitas mulheres nessa condição sofrem pressões por parte dos próprios agressores e de familiares para que desistam da queixa. Algumas sofrem ameaças, ficam expostas a novas agressões e muitas acabam voltando a viver na situação de

violência sem perspectiva para sua solução. Dessa forma, a partir do registro da ocorrência policial nos casos de lesão corporal, o inquérito policial é imediatamente instaurado e, uma vez concluído, é encaminhado ao Ministério Público para a denúncia e conseqüente processo judicial. As manifestações da vítima quanto a querer ou não dar seguimento a essa ação não devem interromper o curso ‘natural’ do processo judicial até que se obtenha um desfecho judicial de culpa ou inocência. Para os defensores dessa decisão do STF, não é apenas o caso individual que passa para a responsabilidade do estado, mas é, também, uma forma de mostrar que a violência doméstica e familiar é um problema social e sua resolução é interesse da sociedade. Independente do rumo tomado pelas pessoas e por seu relacionamento – se reconciliação ou separação – a violência praticada será processada e julgada para responsabilizar o agressor pelos atos que cometeu e para inibir novos comportamentos violentos.

“(…) Elas se sentem sempre muito culpadas em denunciar, culpadas na concepção delas, de manter ou não o processo, muitas estão numa posição de vulnerabilidade, de fragilidade e não tem ainda força suficiente para chegar no Judiciário e definir. Então, tendo o Estado por trás dela para decidir isso, é um alento, é um alívio para essa mulher, ela ter a tranquilidade de que o Ministério Público, que está denunciando, que o Estado tem interesse nessa questão e aí, dentro desta concepção, o STF veio bem a definir desta forma.” (juíza, Rio de Janeiro)

Já entre aqueles que discordam da decisão do STF é possível classificar as opiniões em dois grupos: aqueles que se pautam por uma perspectiva de gênero e aqueles que se pautam pela visão mais tradicional do funcionamento das instituições. No primeiro grupo estariam aqueles que argumentam pela construção da autonomia da vítima e a valorização de sua vontade que deve ser ouvida e fortalecida a partir do acesso à informação e a direitos

“Eu não gosto muito de tutelar os interesses da mulher, porque eu não acho a mulher incapaz de decidir. O que ela precisa ter é conhecimento das conseqüências pra ela saber se ela decide de uma forma ou se decide de outra, se ela quer seguir ou se ela não quer seguir...então eu não acho que cabe ao Estado...porque nós não estamos lidando com pessoas débeis, nós estamos lidando com pessoas que tem capacidade de responder diante do conhecimento que ela tenha das conseqüências de sua decisão. (...) nós dos serviços é que precisamos preparar essa mulher...a solução não tem que ser dada pelo jurídico” (Coordenadora do NUDEM.Salvador)

Essa opinião é compartilhada de maneira mais ou menos enfática por policiais, defensoras e alguns juízes porque, na prática, a experiência desses profissionais mostra que muitas mulheres ‘desistem’ da ação judicial, dificultando o trabalho e a conclusão dos processos.

Essa desistência alimenta as opiniões do segundo grupo de opositores da decisão do STF, que se preocupam com o volume de trabalho que é gerado para os

serviços e profissionais sem que possam ver o resultado desse trabalho. Para muitos desses profissionais, principalmente policiais, o atendimento ainda se pauta por uma visão preconceituosa e discriminatória contra as mulheres que são descritas como as principais responsáveis pela demora na conclusão dos inquéritos policiais e na deficiência das provas que são produzidas. Nas entrevistas, além de afirmações de que as mulheres ‘mentem’, ‘inventam histórias’, foram também mencionadas as situações em que elas ‘somem’, ‘escondem os agressores’ e não respondem às intimações policiais e judiciais, não realizam os laudos médicos e não colaboram com a identificação de testemunhas.

Ainda que essas situações ocorram no dia-a-dia, e elas podem ser verificadas na leitura de inquéritos policiais e processos judiciais quando são registradas as várias tentativas realizadas por investigadores e oficiais de justiça para a localização das partes, é bem verdade também que não se pode reduzir esse comportamento a um simples ‘querer’, entendido como uma vontade racionalmente orientada. Esse querer ou vontade que é identificado pelos operadores do direito é reflexo, na realidade, de um conjunto de sentimentos - como medo, dúvida, insegurança - e circunstâncias - pressão de familiares e do próprio agressor, a dependência emocional, econômica - e outros fatores sociais, como a própria dificuldade que algumas mulheres enfrentam em ficar sozinhas em comunidades onde há muita violência no entorno. (Jubb, 2011, Pasinato, 2012). Assim, responsabilizar as mulheres pela morosidade judicial e pela falha nas respostas institucionais é um argumento repleto de preconceitos e que revela o grau de desconhecimento desses operadores com relação à violência baseada no gênero e suas características.

O cenário atual, de falta de respostas institucionais, com delegacias de polícia e juizados sobrecarregados com processos parados e sendo encerrados pelo decurso de prazos expõe a vida das mulheres a novos episódios de violência. As instituições não se prepararam para cumprir com seus novos mandatos e o machismo institucionalizado bloqueia o avanço e a incorporação de políticas de gênero e que contribuam para a promoção dos direitos das mulheres e a igualdade de gênero. A culpa recai sobre as mulheres que são acusadas de fazer um uso inadequado da lei, não sabem o que querem e agem com o intuito de prejudicar seus agressores. A afirmação de que as mulheres ‘mentem’ é reveladora do tipo de atendimento que elas estão recebendo. Se a versão que apresentam é colocada em dúvida desde seu primeiro contato com a instituição, é difícil acreditar que o atendimento será ‘digno, respeitoso, acolhedor e humanizado’ como se encontra preconizado na Norma Técnica das DEAMS (SPM, 2010) e nos manuais de atendimento a mulheres em situação de violência (UNODC, 2011 )

Suspeitar da ocorrência da violência e desrespeitar a mulher que tenta reivindicar seus direitos significa mover a mulher do lugar de sujeito de direitos que ela deve ocupar, fortalecida e capaz de tomar decisões. A pouca informação que

conseguem captar e que incorporam à narrativa que apresentam nos serviços policiais não é reconhecida como parte de seu processo de empoderamento, mas como usurpação de um discurso (de um lugar e de um direito) que não é reconhecido como seu.

Deslocar o foco para o comportamento das mulheres contribui para desviar a atenção daquele que é o principal problema a ser enfrentado para assegurar o acesso das mulheres à justiça: como modernizar o sistema de justiça para que ele possa dar respostas efetivas para as mulheres, reformulando seus procedimentos, criando novas dinâmicas para os fluxos de documentos e pessoas entre as diferentes instituições que o formam, promovendo a articulação entre o sistema de justiça- segurança e os demais serviços que devem compor a rede de atendimento intersetorial e multidisciplinar?

### ***3.3. Articulação e integração na rede de serviços especializados***

O último item tratado nessa pesquisa se refere à integração do sistema judiciário com a rede de serviços especializados. Essa medida é necessária para que se possa alcançar a abordagem integral da violência doméstica e familiar a partir da qual se estrutura a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e a própria Lei Maria da Penha.

Alcançar essa integração não tem sido tarefa fácil. De um lado encontram-se serviços de atendimento psicossocial, saúde, casas abrigo desestruturados e com grandes dificuldades de dar atendimento para as mulheres em situação de violência. De outro lado, estão delegacias da mulher, juizados de violência doméstica e familiar, promotorias e defensorias especializadas que muitas vezes atuam de forma isolada e tradicional, com dificuldades de compreender os benefícios da integração para os bons resultados que todos podem obter e, principalmente para facultar o acesso à justiça e aos direitos para todas as mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Na Lei Maria da Penha o tema é tratado principalmente no artigo 9º “ Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar”, mas esse atendimento é estruturador de todo o texto legislativo e da ação afirmativa que ele promove – de enfrentamento à violência baseada no gênero e da desigualdade de gênero.

Analisando esse artigo da Lei Maria da Penha, Ela Wiecko de Castilho, Procuradora da Justiça Federal, observa que a assistência prevista na lei vai além da prestação de atendimento especializado

*“Do ponto de vista do conteúdo da assistência prevista, as disposições do art. 9º podem ser classificadas em três grupos. O primeiro diz*

*respeito às políticas públicas de proteção, em especial as políticas públicas de assistência social, de saúde e de segurança. O segundo refere-se à proteção no trabalho, com regras diferenciadas para o caso de a mulher ser servidora pública ou ser empregada em empresa privada (...) o terceiro grupo também diz respeito à proteção à saúde, mas, em sentido mais restrito, relacionado aos agravos da violência sexual.” (pag. 235)*

---

Como apresentado anteriormente, as cinco capitais analisadas nesse estudo possuem serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência, como os centros de referência, casas abrigo, serviços de saúde, serviços de perícia médico-legal, além de CRAS e CREAS. No entanto a articulação entre esses serviços e o sistema judiciário tem sido bastante deficitária, como foi apontado pelas próprias pessoas entrevistadas. Nas capitais onde os juizados contam a equipe multidisciplinar, elas são as responsáveis pela identificação das demandas das mulheres e seu encaminhamento para os serviços. No entanto, em São Paulo, a presença dessas equipes nem sempre supre as dificuldades de encaminhamento, pois a ausência de serviços ou a distância entre eles é também um fator que acaba se apresentando como obstáculo para as mulheres (juiza. São Paulo).

Outra dificuldade é o desconhecimento pelo(a)s juíze(a)s dos encaminhamentos que podem e devem realizar. Boa parte dessa intervenção deveria vir de forma articulada com as medidas protetivas, criando um cenário promissor para as mulheres, no sentido de encorajá-las a buscar alternativas, apoios e encontrar saídas para modificar a situação de violência em que se encontram. Em Salvador, os encaminhamentos são realizados pelo GEDEM e o NUDEM, que por sua participação no GT da Rede, possuem conhecimento sobre os serviços e contatos que facilitam o direcionamento das mulheres para o atendimento. Em nenhuma outra capital se identificou articulação semelhante, mesmo em Recife onde a Secretaria de Estado de Políticas para Mulheres tem atuado no fortalecimento dos serviços especializados e na sua integração. No Rio de Janeiro, uma iniciativa recente e de grande importância foi a criação de um protocolo de articulação entre as três instituições que atuam junto ao I Juizado, voltada para agilizar o acesso à justiça. Essa é uma experiência ainda limitada a esse Juizado. Por outro lado, nesse estado, os enunciados do FONAVID ainda não estão sendo cumpridos.

Esse é um obstáculo para a aplicação da Lei Maria da Penha e para o acesso à justiça das mulheres que ainda não tem sido muito debatido, apesar dos esforços da Secretaria de Políticas para Mulheres em fortalecer os serviços e sua atuação. De um lado é preciso ainda sensibilizar os profissionais que atuam em Juizados, Promotorias e Defensorias especializadas sobre a necessidade da intervenção articulada com os demais serviços. Não se trata de reproduzir o modelo

convencional de trazer para dentro de cada serviço uma ‘micro-rede’, onde as equipes multidisciplinares tentam dar todo tipo de atendimento às mulheres – realizando atendimento psicossocial, oferecendo cestas básicas e realizando encaminhamentos com base em conhecimentos pessoais – a ‘rede-amiga’ acionada pelo celular sempre que um caso se mostra mais urgente e mobiliza maior atenção dos profissionais. Trata-se, isso sim, de promover a formação de grupos de trabalho intersetorial em que setores e serviços podem ser reconhecidos nas atividades que realizam e no tipo de atendimento que podem oferecer para as mulheres, seus dependentes e também para os agressores – ainda mais no contexto atual em que inexistem os serviços de responsabilização dos agressores. Esse deve ser um espaço de diálogo entre setores, abrangente e que progressivamente possa incorporar os parceiros governamentais e não governamentais, a partir do conhecimento do trabalho que cada um realiza e dos resultados que devem refletir o empenho de todos. As Câmaras Técnicas e os grupos de trabalho que se organizam para a implementação das ações da Campanha Compromisso e Atitude são exemplos de como pode funcionar essa articulação. A participação dos órgãos de coordenação e gestão das políticas de gênero nas Polícias, no Judiciário, no Ministério Público e na Defensoria Pública é fundamental e, como visto, embora seja uma atribuição desses órgãos, ela ainda é cumprida de forma muito tímida e pouco disseminada nas capitais.

Por outro lado, é preciso também quebrar as resistências na adoção de protocolos e normas técnicas, as quais devem ser pensadas como instrumentos de trabalho que permitam propor a padronização de procedimentos, convergindo para a universalização do acesso às medidas e encaminhamentos previstos na lei, potencializando os recursos materiais e humanos tão escassos, combinando conhecimentos e especialidades em favor das mulheres. Nesse sentido, as normas técnicas devem ter por objetivo agilizar os fluxos de pessoas e documentos de forma organizada, o que é diferente de engessar e limitar a ação de cada operador do direito ou profissional que atue nesse fluxo. Normatizar os procedimentos tem mais a ver com a política de gestão de recursos e deve ser considerada como elemento essencial da articulação da rede e estratégia de acesso aos direitos e à justiça para as mulheres.

Essa dificuldade de integração também reflete a falta de especialização dos profissionais que se encontram à frente das instâncias do sistema judiciário e como reflete um juiz de Porto Alegre, alguns entraves podem ser decorrentes do ‘não uso, por não saber usar’, referindo-se ao artigo 9º da Lei Maria da Penha. Embora esteja se referindo particularmente ao inciso que trata do vínculo profissional, sua reflexão serve para toda intervenção que vá além da resposta tradicional da justiça.

### 4 - Considerações Finais

A pesquisa Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça teve como objetivo conhecer as condições de aplicação da Lei Maria da Penha e os obstáculos para a universalização do acesso à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Realizada em cinco capitais, representando cinco contextos diferentes de aplicação da lei e de políticas para o enfrentamento da violência contra as mulheres, a pesquisa ouviu operadora(e)s do direito e gestores de políticas para mulheres. Percepções sobre a Lei Maria da Penha, os desafios para a sua aplicação, sobre a violência doméstica e familiar e sobre as mulheres que procuram atendimento policial e judicial permitiram mapear os obstáculos e as tentativas de enfrentá-los. Embora as cinco capitais representem realidades diversificadas, observou-se que as dificuldades são bastante comuns e resultam, sobretudo da falta de investimento público para a criação das estruturas necessárias e a formação de recursos humanos suficientes e adequadamente capacitados para o atendimento da violência baseada no gênero.

A leitura comparativa permitiu revelar abordar os pontos comuns e também identificar algumas iniciativas que tentam modificar a realidade atual. São poucas, é bem verdade e o maior desafio que enfrentam é a falta de visibilidade e investimento de suas instituições de origem.

Entre os principais resultados desse estudo comparativo, pode-se destacar:

1. A criação de órgãos especializados para promover a transversalização de gênero nas políticas públicas e institucionais e implementação da Lei Maria da Penha não tem se mostrado suficiente para garantir que sua contribuição seja efetiva para modificar os contextos institucionais e promover a aplicação integral da Lei. A falta de estrutura administrativa, financeira e de recursos humanos são reveladores de sua baixa institucionalidade, mas as limitações de natureza política, de coordenação e gestão das atividades e projetos que devem desempenhar, é o maior problema que esses órgãos enfrentam para alavancar sua atuação, decorrentes da estrutura tradicional das instituições e da leitura tradicional do Direito que orienta as práticas dos profissionais.

2. Identificou-se também que a atuação desses setores ainda se dá numa lógica muito segmentada, não intersetorial com poucas parcerias e atividades colaborativas entre os profissionais e os setores.

3. Há uma distância relativamente grande entre os órgãos que pensam a implementação da Lei e aqueles de execução e aplicação da Lei. Essa distância se reflete nos discursos dos profissionais e nos diferentes entendimentos sobre a lei, a violência doméstica e familiar e sobre as respostas que podem (devem) ser oferecidas para as mulheres. Com preocupação se observou que uma abordagem de gênero e a especialização do atendimento está seriamente comprometida e

ameaçada em detrimento da proteção às garantias de liberdade de atuação dos profissionais, sobretudo entre os magistrados.

4. A criação e instalação de serviços especializados é importante para aplicação adequada da Lei Maria da Penha, embora a própria legislação incentive que sua aplicação e o acesso das mulheres à justiça deve estar assegurado em todos os serviços. Estruturas adaptadas de forma parcial, com composição e tamanhos inadequados, com grande despreparo dos profissionais que assumem as funções são alguns dos problemas que ameaçam a especialização desejada e uma melhor aplicação da lei. A inadequação dessas estruturas foi observada nas cinco capitais analisadas, mas afeta especialmente os Juizados/Varas que estão sobrecarregados de processos e com reduzidos quadros profissionais, inclusive nas funções cartoriais e oficiais de justiça.

5. A existência de normas conflitantes com a Lei Maria da Penha tem feito com que esta lei seja aplicada de forma parcial, criando segmentações e diferenças entre as mulheres que podem ou não podem receber a proteção prevista na lei. As Defensorias Públicas são o órgão com maior limitação nesse atendimento, tanto pelo critério de renda quanto pela insuficiência de profissionais que possam fazer o acompanhamento das mulheres na forma como determinado pela lei. Essa dificuldade é reveladora da incompreensão sobre a violência baseada em gênero e o do propósito do legislador ao incluir essa recomendação que tem como finalidade garantir que a vítima tenha acesso à informação e receba orientação sobre seus direitos.

6. A falta de protocolos para o atendimento e os encaminhamentos são também obstáculos que foram identificados nessa pesquisa e confirmam os resultados de estudos anteriores. Sem protocolos, os atendimentos não são orientados por regras institucionais que devem ser aplicadas por todos os profissionais de acordo com as situações que se apresentem. Na prática, esses atendimentos e encaminhamentos ocorrem de acordo com o 'perfil' do profissional (da delegada titular, do juiz, etc., e de cada um dos membros de suas equipes), fazendo com que o acesso das mulheres aos seus direitos seja condicionado por uma maior ou menor sensibilidade do profissional e conhecimento sobre a gravidade do problema da violência baseada em gênero.

7. A qualificação dos profissionais que trabalham com mulheres em situação de violência é condição para o bom atendimento que irão oferecer. É também um dos critérios para definir a especialização dos serviços. Não se trata apenas de ter bom domínio sobre os procedimentos administrativos, ou das técnicas de atendimento ao público, mas é também conhecer e compreender as especificidades da violência baseada em gênero, em particular a violência nas relações afetivas, com toda a dor, medo e incerteza que acompanha as mulheres no momento da denúncia ou quando decidem buscar ajuda institucional para romper o relacionamento

violento. Compreender essas características permite ajudar as mulheres a superar os obstáculos que precisam enfrentar. A falta de especialização dos profissionais é um obstáculo ao acesso das mulheres à justiça e pode ocorrer e se repetir em diferentes momentos do atendimento – desde o primeiro balcão onde a mulher solicita informações até decisão judicial.

8. São vários os desafios para alcançar essa especialização e convertê-la em atendimento digno e de qualidade. A maior parte dos cursos de formação não incorpora o tema da violência baseada em gênero aos seus currículos (nem os temas transversais), os cursos de especialização não parecem ser atraentes o suficiente nem aproximam a teoria da prática do atendimento e aqueles de capacitação são suficientes apenas para iniciar algumas reflexões, mas raramente mudam valores e comportamentos que reforçam a desigualdade de gênero, e continuam a ser vistos nos atendimentos. Por outro lado, as instituições não valorizam o conhecimento de seus profissionais na hora de compor equipes, desconsiderando também o significado da especialização do atendimento que parece se resumir à constituição de um espaço isolado dos demais.

9. As medidas protetivas são reconhecidas como o aspecto mais inovador da Lei Maria da Penha. Contudo, sua aplicação eficaz demanda mais que o deferimento pelos juízes. Serviços de apoio e preparados para intervir de forma rápida em caso de descumprimento são fundamentais, especialmente quando determinam o afastamento do agressor do lar e proíbem todas as formas de contato com a vítima. No Brasil, essa resposta imediata é dada pela polícia militar, mas pouco se sabe sobre o preparo dessa corporação para essa intervenção. A única experiência documentada nessa pesquisa ocorre em Porto Alegre, com a Patrulha Maria da Penha, mas ainda é um projeto novo e não há como avaliar seus resultados.

10. Nas cinco capitais as respostas judiciais têm se limitado ao deferimento das medidas protetivas, enquanto os processos criminais prescrevem sem decisão. Essa situação é reveladora da percepção dos operadores do direito sobre a violência doméstica e familiar. As medidas protetivas são consideradas mais adequadas porque afastam o agressor da residência e são uma resposta mais rápida para as mulheres, mas sua aplicação de forma isolada não representa proteção para as mulheres nem promove seu acesso à justiça ou a direitos, benefícios ou outros serviços previstos na Lei Maria da Penha .

11. O inquérito policial figura entre as causas conhecidas de morosidade no encaminhamento das ações penais. Desenvolver estratégias para dar celeridade a esse procedimento é condição para que a Lei Maria da Penha produza efeitos eficazes para a responsabilização penal dos agressores. Estratégias para facilitar a realização de perícias, incluindo a conscientização das mulheres a respeito de sua necessidade, melhorar a qualidade dos relatos que são registrados e enviados ao judiciário, são duas medidas urgentes para que esse procedimento não se mantenha

como obstáculo para a aplicação da lei. O desenvolvimento de protocolos é fundamental, sendo importante conhecer as opiniões dos operadores do direito a respeito das medidas e estratégias que podem ser adotadas com esse fim, bem como sua disponibilidade de engajamento nesse processo de mudança.

12. O reconhecimento da violência contra as mulheres como crime passível de registro policial ainda é um obstáculo. A decisão do STF sobre a lesão corporal como ação pública incondicionada pôs fim a uma longa discussão que ameaçava a lei e seus propósitos. Apesar da decisão, o tema não é pacífico entre os operadores do direito e conhecer suas opiniões ajudou a conhecer também as estratégias que ainda adotam para que as ocorrências não sejam registradas ou levadas adiante.

13. O acesso à informação sobre direitos e sobre outros serviços que podem ser também acionados também se insere entre os obstáculos ao acesso a direitos e justiça, uma vez que as mulheres sabem da existência da lei, mas não compreendem o alcance das medidas que estão ali propostas e muitas vezes não sabem como acioná-las.

14. A articulação das redes de atenção tem figurado como um desafio para a aplicação da LMP e a participação dos setores de segurança e justiça frequentemente é apontada como problemática, sobretudo com relação aos juízes que resistem em aderir às discussões e trabalhar de forma colaborativa.

### 5 - Referências Bibliográficas

- Adorno, Sérgio. 1994. Crime, justiça penal e desigualdade jurídica: as mortes que se contam no tribunal do júri. Revista da USP. São Paulo: EDUSP, março/94, (21), pag. 133-151.
- Adorno, Sérgio. 2002. O monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea (mimeo, 32 pag.). Publicado em O que ler na Ciência Social brasileira, 1970-2002. São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCs, 2002, vol. 4
- Adorno, Sérgio et all. 1999. **Continuidade Autoritária e Construção da Democracia.** Relatório de pesquisa, São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência\_ FORD/FAPESP/CNPq.
- Adorno, Sérgio e Pasinato, Wânia. 2007. *A Justiça no tempo, o tempo da justiça.* Tempo Social . Revista de Sociologia da USP. V.19, nº 2, novembro de 2007; Páginas: 131-155.
- Adorno, Sergio e Pasinato, Wânia. 2010. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. Dilemas. Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. 2010. Vol.3. Nº 7. jan/fev/mar. RJ: NECVU/PPGSA/IFCS-UFRJ. Pag.51-84.
- Barsted, Leila Linhares. 1994. “Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas”, *Cadernos CEPIA*, Ano 1, nº 1.

- Barsted, 2011. Lei Maria da Penha. Uma experiência bem sucedida de Advocacy. In Campos, C. (org) Lei Maria da Penha comentada na perspectiva jurídico-feminista. RJ: Lumen Juris. 13-38
- Barsted, Leila Linhares. 2011. O progresso das mulheres no enfrentamento da violência. In. Barsted, Leila Linhares e Pitanguy, Jacqueline (orgs) O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010. RJ: CEPIA/UNWomen. 2011. Pág. 346-382
- Barsted, Leila Linhares. 2011<sup>a</sup>. *Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista*. In Campos, Carmen Hein de. (org) Lei Maria da Penha sob a perspectiva feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011. Pág. 13-37
- Campilongo, Celso Fernandes. 1994. O Judiciário e a Democracia no Brasil in Revista USP - Dossiê Judiciário. São Paulo: EDUSP, março/94, (21), pag 116-125.
- Campos, Carmen Hein de e Carvalho, Salo de. 2011. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In Campos, Carmen Hein de. (org) Lei Maria da Penha sob a perspectiva feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011. Pag. 143-169
- Campos, Carmen Hein de. (org) Lei Maria da Penha sob a perspectiva feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011.
- Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Safe, 1988.
- CEPAL/UNFPA/UNIFEM. 2006.. *Guía de asistencia técnica para la producción y el uso de indicadores de género* Chile: Santiago. 243 páginas
- CEPIA – Violência contra a Mulher: Um guia de defesa, orientação e apoio, Rio de Janeiro, 7<sup>a</sup>. edição, 2010.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2007.
- . 2007.
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça. 2010. Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Brasília: CNJ/MJ. 2010. 56 páginas
- CNJ- Conselho Nacional de Justiça. 2013. O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha. Brasília: CNJ/Departamento de Pesquisas Judiciárias. 94 páginas
- DATASENADO. 2013. Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher. Brasília: Senado Federal/Secretaria de Transparência. Março de 2013. 73 páginas.
- Facio, Alda. 2006. A partir do feminismo vê-se um outro direito. Outras Vozes. N°15. WLSA-Moçambique. Women and Law in Southern Africa. Maputo, maio de 2006. 24 páginas. Disponível em: <http://www.wlsa.org.mz/lib/bulletins/OV15.pdf>. Acesso em 25/10/2012
- Faria, José Eduardo. “O Desafio do Judiciário” in **Revista USP - Dossiê Judiciário**. São Paulo: EDUSP, março/94, (21), pag. 46-57.

- IBOPE/THEMIS. 2008. Dois anos da Lei Maria da Penha: o que pensa a sociedade? Principais resultados da PESQUISA IBOPE/THEMIS. Disponível em: [www.sepm.gov.br](http://www.sepm.gov.br)
- HERMANN, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares – 1995 – O Judiciário e a Violência contra a Mulher – A ordem legal e a (des) ordem familiar, Rio de Janeiro, CEPIA, 134 páginas.
- IBOPE/Instituto Avon. 2009. Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil. 26 páginas.
- Instituto Avon/IPSO. 2011. Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil. 26 páginas
- Izumino, Wânia Pasinato. 2003. Justiça para todos: Juizados Especiais Criminais e a violência de gênero. Tese de Doutorado. Depto.Sociologia/FFLCH. Universidade de São Paulo.
- Jubb, Nadine et all . 2010. Delegacias da Mulher na América Latina. Uma porta para deter a violência e ter acesso à Justiça. Quito: CEPLAES/Trama. 2010. 288 páginas.
- Junqueira, Eliana. 1996. *Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. Estudos Históricos*, 18. Pag.389-402, 1996
- Lima, Fausto Rodrigues de. 2011. Dos Procedimentos – artigo 13 a 17. In Campos, Carmen Hein de (org). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag.265-287
- Lima, Fausto Rodrigues de. 2011. Da atuação do Ministério Público – artigos 25 e 26. In Campos, Carmen Hein de (org). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag.327-335
- Lopes, José Reinaldo. 1994. Justiça e Poder ou a virtude confronta a instituição. In Revista da USP – Dossiê Judiciário. São Paulo: EDUSP, março/94, (21), pag. 22-33.
- Matos, Milena Calazans de e Cortes, Iaris. 2011. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In Campos, Carmen Hein de. (org) Lei Maria da Penha sob a perspectiva feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011. Pág. 39-63
- MESECVI – Mecanismo de Seguimiento de La Convención de Belém do Pará. 2008. Informe Hemisférico. Caracas, Venezuela: CIM/OEA. Julho de 2008. 51 páginas.
- MESECVI – Mecanismo de Seguimiento de La Convención de Belém do Pará. 2012. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. EUA: Washington D.C.: CIM/OEA. 196 páginas.
- Milosavljevic, V. 2007. Estadísticas para la equidad de género: Magnitudes y tendencias en América Latina, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. (UNIFEM)
- Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMS. Brasília: SPM/SENASP/UNODC. 2010. 80 páginas

- OBIG - Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe. 2011. *El salto de la autonomía. De las márgenes al centro. Informe Anual. Septiembre de 2011.*
- OBSERVE. 2010. Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal. Salvador: Observe-Observatorio da Lei Maria da Penha. 2010. 233 pag. (disponível em: [www.observe.ufba.br](http://www.observe.ufba.br))
- OBSERVE. 2011. Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais. Projeto Observe/UNIFEM. Salvador: UFBA/Observe – Observatório da Lei Maria da Penha. Março de 2011. 83 pag. (Disponível em: [www.observe.ufba.br](http://www.observe.ufba.br))
- OBSERVE. 2011a. Domestic Violence and Women’s Access to Justice in Brazil. Sardenberg, Cecília (coord) Márcia Gomes, Márcia Tavares and Wânia Pasinato. Salvador: Observe/NEIM/UFBA. 100 pag.
- OPAS. 2004. Modelo de Leys y Políticas sobre Violência Intrafamiliar contra las mujeres. Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C. abril 2004. 41 páginas.
- Pandjarijan, Valéria. 2006. “Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil”. In Diniz, Simone G; Silveira, Lenira p.; Liz, Mirian A. (org), *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005). Alcances e Limites.* São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde. Disponível em [www.mulheres.org.br/25anos](http://www.mulheres.org.br/25anos).
- Pandjarijan, Valéria. 2007. “Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley”, *Revista Informativa CLADEM*, No. 09 Año 06, p. 38-51.
- Pasinato, Wânia. 2008. *Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão.* Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 70. janeiro-fevereiro de 2008, 321-360.
- Pasinato, Wânia. 2010. Relatório de Atividades. 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. Nº 2. Salvador: Observe - Observatório da Lei Maria da Penha. NEIM/UFBA. 2010. 103 páginas.
- Pasinato, Wânia. 2011. Avanços e obstáculos na implementação da Lei Maria da Penha. In Campos, Carmen Hein de (org). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag. 119-142.
- Pasinato, Wânia. 2012. *Acesso a Justiça e Violência contra a Mulher em Belo Horizonte.* São Paulo: Annablume/FAPESP. 2012
- Piovesan, Flávia. *Integrando a Perspectiva de Gênero na Doutrina Jurídica Brasileira: desafios e Perspectivas.* In *Temas de Direitos Humanos.* São Paulo: Max Limonad. 2003, pag. 153-165.

- RMAAM. 2012. Diagnóstico de Indicadores em Violência Doméstica Baseada em Gênero no MERCOSUL. Montevideu: Reunião Especializada da Mulher do MERCOSUL – REM/AECID. 61 pag.
- Rodrigues, Almira e Cortes, Iáris (org). 2006. *Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente*. Brasília: Letras Livres. Disponível em [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br).
- Sadek, Maria Tereza e Arantes, Rogério B. “A Crise do Judiciário e a Visão dos Juízes” in Revista USP - Dossiê Judiciário. São Paulo: EDUSP, março/94, (21), pag 34-45.
- Sadek, Maria Tereza; Lima, Fernão Dias de; Araújo, José Renato de Campos. O Judiciário e a prestação da Justiça. In SADEK, Maria Tereza (org). Acesso à Justiça. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, pag. 13-41.
- Sapori, Luís Flávio A administração da Justiça Criminal numa área metropolitana in Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: ANPOCS, out./95, ano 10, (29), pag.143-157.
- Soares, Barbara Musumeci. “A Antropologia no Executivo: Limites e Perspectivas”. In: Corrêa, Mariza (org.). *Gênero & Cidadania*. São Paulo, PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero, UNICAMP, 2002, p. 31-45.
- Souza Santos, Boaventura.; Marques, Maria. M.L.; Pedroso, João; Ferreira, Pedro L. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português. Porto, Edições Afrontamento. 1996.
- Souza-Lobo, Elizabeth. Os usos de gênero in A Classe Operária tem Dois Sexos. Trabalho, resistência e resignação. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- SPM. 2010. Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria de Enfrentamento à Violência/SPM. 2011. 72 páginas
- SPM. 2012. Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Balanço Semestral, janeiro a junho de 2012. Brasília: Secretaria de Políticas para Mulheres. 2012.15 páginas. (<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2012/balanco-semestral-ligue-180-2012>)
- UNODC. 2011. Respostas para a Violência Baseada em Gênero no CONE SUL: Avanços, desafios e experiências regionais. Relatório Regional. DF: UNODC/ONUMulheres. Julho de 2011. 98 pag.
- UNWomen. 2011. El Progreso de las Mujeres en el Mundo. 2011-2012. En busca de la Justicia. NY: New York. UNWomen. 168 páginas.
- Vianna, Luiz Werneck; Carvalho, Maria Alice R. de; Melo, Manuel P.C.; Burgos, Marcelo B. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Ed.Revan, 1999.
- Waiselfisz, Julio J..2012. Mapa da Violência 2012. Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil. RJ: FLACSO/CEBELA. Agosto de 2012. 26 páginas. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_atual\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf)

- Kato, Shelma Lombardi de. 2011. Da Equipe Multidisciplinar – artigos 29-32. In Campos, Carmen Hein de (org). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag. 347-355.
- Belloque, Juliana Garcia. Da Assistência Judiciária – artigos 27 e 28. In Campos, Carmen Hein de (org). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag. 337-345.
- Lavigne, Rosane M. Reis e Perlingeiro, Cecília. 2011. Das medidas protetivas de urgência – artigo 18 a 21. In Campos, Carmen Hein de (org). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag. 289-305.

### III – Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça: estudos nas cinco capitais

#### 1 - Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça em Porto Alegre

*Terezinha Vergo*

##### *Introdução*

A pesquisa Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça que teve como objetivo fazer um diagnóstico das condições de implementação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) foi realizada em Porto Alegre entre os meses de outubro a dezembro de 2012, e envolveu os órgãos da Polícia Civil, Brigada Militar, Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Instituto Geral de Perícias.

Nessa cidade, a implementação da Lei Maria da Penha, dispõe de uma rede de serviços composta por uma Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, criada no início dos anos de 1990, a mesmo período em que foi criada a Casa Abrigo Viva Maria, mantida pela Prefeitura de Porto Alegre. Conta também com dois centros de referência para a mulher - o Centro de Referência para Mulheres Vânia Araújo Machado instalado em 2001, serviço mantido pelo governo estadual e um centro de referência mantido pela prefeitura de Porto Alegre. Conta também com atendimento de emergência nos casos de violência sexual no Hospital de Pronto Socorro de Porto Alegre e no Hospital Presidente Vargas, este último, referência para este tipo de atendimento, além do serviço de perícia legal especializado instalado no Instituto Geral de Perícias (IGP). . No final dos anos 1990, durante o governo Olívio Dutra ( 1999-2002), foi estabelecido o serviço telefônico “Escuta Lilás” para atendimento às mulheres vítimas de violência no estado do RS, e atualmente interligada ao Ligue 180 - Central de Atendimento à Mulher, do governo federal.

Quanto a estruturas com participação dos movimentos de mulheres, existem o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, e o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher, rearticulado em 2012, depois de ficar por alguns anos com funcionamento precário.

No Judiciário, a capital conta com o único Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher de todo o estado. Junto a essa instância funciona o núcleo da Defensoria Pública.

Neste contexto a primeira porta aberta - plantão 24 horas - é a delegacia especializada no atendimento à mulher. Como é anterior à Lei Maria da Penha,

atende todos casos de violência que chegam e em que a vítima é mulher. As mulheres recorrem à delegacia na medida em que escutam, leem, e é dito por todos – sociedade e poder público – que ali ela irá resolver o problema da violência. O que não ocorre de imediato, causando um ruído entre a expectativa da mulher – vítima, e o que está sendo oportunizado na delegacia, como o encaminhamento da medida protetiva e/ou outro procedimento de ordem social. A DEAM trata a parte criminal da situação que chega. Caso a mulher não se encontre em extrema vulnerabilidade e risco, momento em que é acionada a rede de assistência social ou casa abrigo, esta mulher continua se sentindo desamparada. Com a criação da DECA – Delegacia Especializada Criança e Adolescente e a Delegacia do Idoso, a competência da DEAM ficou restrita à mulher jovem, adulta, mas há casos em que a Delegacia do Idoso trabalha conjuntamente com a DEAM para casos de violência contra idosas. As jovens adolescentes menores até 18 anos são atendidas pelo DECA.

Os dados colhidos nesta pesquisa não diferem muito daqueles que foram apresentados pelas pesquisas do Observatório pela aplicação da Lei Maria da Penha (OBSERVE, 2010 e 2011), uma vez que as estruturas sofreram poucas ou nenhuma alteração quanto à espaço físico ou de recursos humanos. O que difere é o incremento dos atendimentos, previsível a partir das campanhas locais e nacionais de visibilidade e conhecimento da Lei Maria da Penha.

Com o governo estadual, iniciado em 2011, abre-se um cenário mais favorável para as políticas públicas de gênero. Nesse novo governo ocorreu a assinatura do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher do governo federal<sup>44</sup>. Aliás, essa foi uma das primeiras medidas tomadas pelo governo, junto com a criação, por lei, da Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres. É através desta secretaria que se estabelecem os compromissos do governo do estado com demais órgãos públicos ou da sociedade em relação a todas as políticas que envolvem a condição feminina. Já em 2011, a Secretaria da Mulher criou o Programa RS Lilás, que busca articular ações governamentais, com as demais secretarias de estado, no sentido de criar uma dinâmica mais institucionalizada sobre as políticas com recorte de gênero e que digam respeito às mulheres do campo e da cidade. Para isso, o Poder Executivo estadual criou o Comitê Gestor de Políticas de Gênero. No âmbito do enfrentamento à violência contra a mulher é dada uma atenção à capacitação de recursos humanos e melhoria das condições de atendimento nas delegacias de atendimento à mulher, bem como o Centro de Referência Vânia Araújo Machado, que é mantido pelo Executivo Estadual, em Porto Alegre.

---

<sup>44</sup> O estado do Rio Grande do Sul foi o último estado do país a assinar o Pacto. Por conta das resistências políticas do governo estadual anterior com o governo federal, o estado deixou de receber recursos para implementar uma política de âmbito estadual de enfrentamento à violência contra a mulher, que ocasionou a assinatura do Pacto Nacional, diretamente entre governo federal e 71 municípios do estado.

Até o momento, o Poder Judiciário não realizou nenhuma capacitação de maior fôlego para uma compreensão mais ampla, por parte dos servidores e operadores do direito, do significado sociológico e não apenas social da boa aplicação da lei e da oportunidade de se construir um entendimento jurídico e jurisdicional diferenciado sobre o fenômeno da violência doméstica contra a mulher.

Ao chegar ao espaço da Segurança Pública percebe-se que os operadores do direito que ali prestam seus serviços, como os demais servidores públicos, compreendem melhor a aplicação e execução da Lei Maria da Penha no seu conjunto. Parece existir uma compreensão mais institucionalizada, polícia civil e perícia legal realizam oficinas de capacitação e outras atividades sobre a temática da violência contra a mulher, num esforço de reflexão e mudança de atitudes (exemplo importante é o trabalho realizado com as agentes penitenciárias no Presídio Feminino Madre Pelletier). Muito aquém do que se espera, mas à frente no grau de compromisso em relação aos demais órgãos e serviços. Pode-se entender este contexto diverso, visto que as delegacias de atendimento às mulheres existem a mais tempo, dando uma visibilidade muito maior por se considerar e se fomentar a ideia de que é a porta - prioritária - de entrada. Visível a intencionalidade política de uma ação governamental articulada - polícia civil, perícia legal e Patrulha Maria da Penha (Brigada Militar). A Secretaria de Segurança Pública mantém um fórum permanente de discussão sobre violência contra as mulheres e políticas públicas, com as servidoras da secretaria, incluindo as servidoras que trabalham nos presídios femininos e outros órgãos vinculados à mesma secretaria. Nesses últimos dois anos as ações se deram mais em torno de palestras, capacitações e panfletos de divulgação dos serviços.

Em 7 de maio de 2012 ocorreu, na Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, a reunião da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Câmara Federal sobre a Violência Contra a Mulher. A reunião contou com a presença das autoridades dos órgãos públicos responsáveis diretamente com a temática da violência contra a mulher: Poder Judiciário, Governo do Estado - através da SPM, Defensoria Pública, Delegacia da Mulher e Ministério Público. Pelos movimentos de mulheres o Coletivo Feminino Plural, de Porto Alegre foi a ONG convidada a compor a mesa. As intervenções se deram de forma vaga, sem um registro maior de dados afora os oferecidos pela representante da Delegacia da Mulher. Na ocasião foi realizada a entrega à CPMI o do Dossiê do Movimento de Mulheres do Rio Grande do Sul que traz um levantamento da situação de atendimento dos casos de violência contra as mulheres no estado, a grave situação de falta de estruturas de atendimento e orientação às mulheres e o acúmulo dos inquéritos policiais e processos judiciais nos casos de violência doméstica e familiar. Na audiência a desembargadora

representante do Poder Judiciário comunicou o total de 20 mil processos no Juizado da Violência Doméstica e Familiar da capital, único do estado até o momento.

O momento de realização das entrevistas foi marcado por anúncios do crescente número de homicídios de mulheres no estado do RS, em relação aos anos anteriores: registro de 91 casos em 2012 contra 46 casos em 2011<sup>45</sup>. Antes de terminar o ano a Delegacia da Mulher já tinha registrado o número de 12.791 atendimentos no balcão, sobre orientações e encaminhamentos para registro, se necessário. Quadro este agravado com notícia das mortes violentas da funcionária pública em julho de 2012, enfermeira Márcia Calixto e seu filho pequeno, crimes praticado pelo seu esposo.

Com o assassinato de Márcia Calixto e seu filho emerge no cenário local a necessidade de soluções para a criminalização e responsabilização dos culpados de forma muito forte, mas também surgem as velhas ideias de culpabilização das vítimas mulheres pelo que lhes ocorre. Na internet não foi só uma postagem, mas várias, dizendo que Márcia Calixto teria sido a responsável pela morte do filho, por querer se separar de seu marido. Passado tantos anos, mais de duas décadas, em que o movimento de mulheres e feministas no estado, junto a demais organizações, constantemente tem denunciado as práticas violentas perpetradas contra as mulheres pelos seus maridos, companheiros, pais, enfim, seus supostos afetos, encontra-se presente em nossa sociedade ainda uma cultura fortemente conservadora e machista. Essa cultura também se encontra presente nos serviços de atendimento através das práticas de seus servidores e servidoras quando negam ou não compreendem o que a mulher necessita no momento em que está pedindo ajuda.

A realização das entrevistas com os órgãos imbuídos do compromisso com a implementação da Lei Maria da Penha e o acesso à justiça pelas mulheres buscaram capturar como estes atendimentos e procedimentos legais e especializados operam. A pesquisa cumpre um papel relevante não só ao fazer esse levantamento de dados e percepções como também de levar o (a)s entrevistado(a)s a se posicionarem e quem sabe, refletirem sobre a situação atual dos serviços e sua superação.

Os serviços existentes constituem-se em uma rede articulada precariamente para dar conta das diferentes situações trazidas pelas mulheres que chegam aos serviços em busca de soluções. O Juizado já conta com mais de 22 mil processos em andamento, e não é capaz de informar o que significa este número, o quanto há de processos com penas prescritas ou os que aguardam ainda alguma diligência, quantos já foram arquivados com ou sem sentença terminativa, como se diz na

---

<sup>45</sup> dados fornecidos em matéria jornalística local pela Secretaria de Segurança Pública ([www.ssp.rs.gov.br](http://www.ssp.rs.gov.br))

linguagem do Poder Judiciário. Não há informação precisa de quantos processos já tiveram sentenças definitivas e, destes, quantas condenações dos agressores, desde a criação do Juizado. Estima-se que cerca de 11% dos agressores processados foram condenados. Para um universo de 22 mil, seria interessante sabermos das condições das condenações e destas, quantos recursos subiram para o Tribunal de Justiça. Ao mesmo tempo pode-se pensar que ainda é um número muito pequeno de condenações nos casos de violência doméstica contra a mulher, ou seja, é de se questionar o grau de responsabilização dos agressores aos danos causados às vítimas mulheres e o grau de comprometimento das e dos operadores do direito com a Lei Maria da Penha.

Esta falta de dados pode perturbar uma visão mais precisa do funcionamento do Poder Judiciário na implementação e aplicação da Lei Maria da Penha, como também a não observação das disposições e orientações contidas no Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFM), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2010.

De todas as entrevistas realizadas, nenhuma entrevistada ou entrevistado 'ousou' dizer que a Lei Maria da Penha fosse ruim ou até mesmo ineficaz. Todas e todos fazem o discurso do empenho 'máximo' na satisfação dos interesses público e da vítima. As respostas para os problemas vão na direção das questões estruturais como o aumento significativo da demanda após a Lei Maria da Penha e incompreensão no uso da lei, por parte dos próprios operadores do direito tanto na polícia quanto o Judiciário, como também uma baixa compreensão das mulheres sobre seus direitos e sobre como funciona o aparato legal/jurisprudencial.

Quando falamos sobre o Poder Judiciário logo vem a ideia de que seu discurso através de seus servidores e operadores do direito, é um discurso 'neutro'. Esta realidade é de difícil captura. Não somente as juízas e o juiz entrevistados como também a servidora e assessora da juíza do JVDFM, comentam que a lei deve ser usada em sua forma, como está posta, ou seja, têm dificuldades de criar uma interpretação e aplicação mais favorável às mulheres. Baseando suas condutas de acordo com suas práticas anteriores é fala recorrente entre os operadores do direito que a lei é uma novidade, mas não podemos "esquecer que se encontra inserida num sistema de normas e tem que ser interpretada e aplicada conforme este sistema."

### ***Procedimentos Metodológicos***

De acordo com o plano de trabalho aplicado aos cinco estudos de caso que compuseram essa pesquisa sobre o acesso à justiça para mulheres em situação de violência, foram realizadas 11 entrevistas com profissionais e servidores(as) públicos dos serviços da segurança e justiça. Na Polícia Civil foram realizadas entrevistas com duas delegadas da DEAM e com a delegada da Coordenadoria das Delegacias para

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

Mulheres no estado do RS. No JVDFM as entrevistas foram feitas com a juíza titular e a servidora assistente da juíza. Foram também entrevistados um juiz e uma juíza que atuaram no Juizado de Violência Doméstica e Familiar em períodos anteriores. No Ministério Público foi realizada entrevista com o promotor de justiça que atua no Juizado, o mesmo procedimento foi adotado com a Defensoria Pública, onde foi entrevistada a defensora que faz o acompanhamento para as vítimas em casos de violência doméstica e familiar. Apesar de inúmeras tentativas, não foi possível realizar as entrevistas com os coordenadores do Núcleo de Direitos Humanos do Ministério Público e do Núcleo de Apoio da Defensoria Pública.

Cabe alguma consideração sobre as negativas de atendimento. É possível compreender que estes servidores e servidoras públicas que estão à frente de estruturas que lidam mais com as políticas das instituições, são demandados com alguma frequência para contribuir com pesquisas e responder sobre o funcionamento dos serviços e setores, mas podemos também inferir sobre as negativas e demoras no retorno, como um descaso ou falta de interesse institucional para com a questão pertinente à entrevista – a Lei Maria da Penha – ou uma certa precaução talvez, por uma futura cobrança da sociedade pelo serviço prestado ou falta dele.

Quanto ao serviço Sala Lilás – Instituto Geral de Perícias (IGP), a entrevista foi concedida pela servidora pública e médica-psiquiatra do instituto, no próprio local de atendimento. Primeiramente, realizamos a entrevista na sala do diretor do IGP e logo depois, a médica apresentou os demais servidores e servidoras que atendem no serviço Sala Lilás.

Na Patrulha Maria da Penha – Brigada Militar (BM). A entrevista foi concedida pela Comandante do 19º Batalhão, ao qual a Patrulha está ligada, a Tenente-Coronel Nádia Gerhard (primeira mulher a comandar um batalhão na BM) e mentora da criação deste serviço especializado.

O quadro abaixo sintetiza as entrevistas que foram realizadas por setor

Polícia Civil	<ul style="list-style-type: none"><li>• Delegacia Especializada de Atendimento a Mulher Dra. Flavia Faccini , Dra. Marina Goltz</li><li>• Coordenadoria das Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher Dra. Nadine Anflor</li></ul>
Tribunal de Justiça	<ul style="list-style-type: none"><li>• Juíza Titular do I Juizado de Violência Doméstica e Familiar (centro) Dra. Madgéli Franz Machado</li><li>• Secretária do Gabinete</li><li>• Juiz de Direito Dr. Roberto Lorea</li><li>• Desembargadora Dra. Osnilda Pisa</li></ul>
Defensoria Pública	<ul style="list-style-type: none"><li>• Defensora Pública do Juizado de Violência Doméstica e Familiar Dra. Jamile Rodrigues Nehme Toledo</li></ul>

## Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça

Ministério Público	<ul style="list-style-type: none"><li>Promotor de Justiça do Juizado de Violência Doméstica e Familiar Dr. Luiz Alberto Geyer</li></ul>
Instituto Geral de Perícias	Sala Lilás – Instituto Geral de Perícias Psiquiatra Angelita Rios
Brigada Militar	Patrulha Maria da Penha – 19º Batalhão da Brigada Militar Tenente-Coronel Nádia Gerhard

### ***Devolutiva dos Resultados da Pesquisa***

Quanto ao workshop de retorno dos resultados da pesquisa para os entrevistados na capital, trabalhamos no sentido de viabilizar da melhor forma possível. Com a data marcada para 22 de fevereiro (prazo dado pela coordenação até 25 de fevereiro), só foi possível a participação de duas entrevistadas, pois os demais se encontravam em férias. Temos que levar em conta que o verão é curto no sul do país, e grande parte da população prefere tirar férias no mês de fevereiro. Foi enviado email para todos e feito contato telefônico para confirmação ou caso não pudesse comparecer, encaminhar um representante. Nesse período de férias as equipes nos serviços ficam mais enxutas e não há disponibilidade para sair do local do serviço (caso do JVDFM). De qualquer forma, a reunião foi realizada, confirmando os resultados apresentados através de alguns slides (segue em anexo a apresentação) num debate que visou não só apontar os limites e estrangulamentos como também sugestões para viabilizar melhor aplicação e implementação da Lei Maria da Penha. Foi apresentada a questão da não existência de promoção para as/os delegadas e servidores que exercem suas funções nas delegacias da mulher, o que concorre para não haver disposição para ir trabalhar nessas delegacias. A Patrulha Maria da Penha ainda está com estrutura precária, necessitando de maior institucionalização. Quanto aos processos judiciais não houve nenhum questionamento também porque não estava presente nenhum representante, nem MINISTÉRIO PÚBLICO, que por telefone alegou não poder participar, nem a juíza que retornou email dizendo estar ainda em férias.

### ***Resultados da Pesquisa***

#### ***Gestão e Institucionalidade das Políticas de Gênero e Implementação da Lei Maria da Penha nas áreas de Segurança e Justiça***

Em 2009, na data de instalação do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher o Tribunal de Justiça anunciou que este juizado contaria com o apoio de equipe multidisciplinar formada por assistente(s) social(is) e psicóloga(o)s do Tribunal de Justiça, equipe que também apoia outros serviços do Tribunal. Até o momento este é o atendimento multidisciplinar colocado à disposição do juizado.

Conforme notícia veiculada na internet no site universo jurídico<sup>46</sup>, nos primeiros meses de 2013 já tinham sido realizadas 822 audiências, dadas 56 sentenças, das quais 14 condenatórias e 42 absolutórias. Em 2012, conforme a informação foram 38 mil ações finalizadas com 10 mil audiências, 512 sentenças absolutórias e 113 condenatórias. Estes dados foram apresentados em janeiro de 2013, pois no período de realização da pesquisa a criação do banco de dados ainda encontrava-se em fase de finalização. Junto aos dados também foi dada a informação sobre o atendimento multidisciplinar realizado no Grupo Reflexivo de Gênero também foram apresentados em janeiro. Em atividade desde 2011, o grupo atende os casos dos réus homens agressores e somente nos casos em que conforme a lei penal seja admitida a suspensão condicional do processo.

Em março de 2012, O Tribunal de Justiça criou a Coordenadoria Estadual das Mulheres Vítimas de Violência, como órgão de assessoria, coordenado pelo juiz corregedor Antonio Ceccato, informação prestada pela Juíza do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Não existe no site do TJ/RS nenhuma referência sobre esta coordenadoria/assessoria, como também não há notícia publicada da realização, em dezembro de 2012, de seminário sobre a temática da violência contra a mulher. Ou seja, institucionalidade ‘zero’.

A Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, em Porto Alegre, existe desde o final da década de 1980<sup>47</sup>. As delegadas sabem da existência da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, como também das demais normas sobre o tema, mas disseram ainda não ter lido estes documentos. Ou seja, presume-se que não há necessidade da leitura destes textos para o trabalho cotidiano da delegacia. Perguntadas pela obtenção de recursos financeiros, como Pronasci, as delegadas não souberam informar, embora soubessem que iriam receber uma viatura para a delegacia.

A postura das delegadas revela um certo distanciamento ou dificuldade em relação a tratar distintamente, conforme a Lei Maria da Penha dispõe, as mulheres, como se isso fosse um privilégio, ou seja, não compatível com a própria lei. Bem disse Carol Smart, que o ‘direito penal trata mal as mulheres’ (SMART, 1994) no

---

<sup>46</sup> Universo Jurídico. [HTTP: //uj.novaprolink.com.br/noticias/ 1082383/ juizadodaviolencia domestica](http://uj.novaprolink.com.br/noticias/1082383/juizadodaviolencia-domestica)

<sup>47</sup> Cabe um esclarecimento sobre a organização interna da Polícia Civil no estado do RS. Já existia uma divisão administrativa entre as delegacias, denominando-se de ‘especializadas’ as delegacias de homicídio, furto e roubo, entre outras. Com a chegada de novos sujeitos de direitos em legislações mais recentes como ECA, Idoso e Mulheres em situação de violência, as designações de especializadas, a partir de normas de caráter nacional, se sobrepuseram às já existentes. Ou seja, pode ter o nome mas não é tratada administrativamente como uma especializadas como as demais anteriormente definidas. Só escapa a regra o DECA, a delegacia para criança e adolescente, que por força do ECA, sempre foi um departamento.

sentido que as desconsidera enquanto sujeito de direitos. Não por acaso surgem falas recorrentes como: “O direito penal é o sistema sob o qual a Lei Maria da Penha está inserida” (delegada de polícia, DEAM-POA). O que não está dito, portanto, é que não pode haver incongruência entre o que dispõe a Lei Maria da Penha e o que o sistema legal regula. Ou seja, a compreensão sobre o fenômeno da violência contra a mulher ainda é formada pelo conteúdo transmitido pelos manuais de direito penal que pouco ou quase nada traduzem a complexidade deste fenômeno (LARRAURI, 2008). Uma das limitações da implementação da Lei Maria da Penha está exatamente no momento da transposição/interpretação/aplicação da lei do papel para a vida que se encontra ali, diante dos operadores do direito, lugar e momento em que a voz da vítima mulher tende a desaparecer, naturalmente.

Com cerca de quarenta atendimentos ao dia, a dificuldade que aparece é a carência de recursos humanos. Antes da Lei Maria da Penha a estrutura era suficiente para dar encaminhamento às denúncias sem empilhar boletins de ocorrência, pois parte dos boletins de ocorrência se transformavam em termos circunstanciados. A partir da Lei Maria da Penha em que ‘tudo vira processo’ (fala recorrente de todas as entrevistadas), a estrutura não está mais dando conta. As delegadas se sentem cumprindo funções de “*escutar as mulheres como se fossem psicólogas, mas não possuem esta formação acadêmica*”, como se dissessem que não é para isso que se formaram em Direito com intenção de seguir a carreira policial. A DEAM não possui equipe multidisciplinar e as delegadas acreditam que este espaço não é para este tipo de serviço.

Apesar do acúmulo de demanda, a DEAM de Porto Alegre conta com estrutura adequada, em relação às demais delegacias especializadas e é tida como bem estruturada quanto ao espaço físico e recursos humanos. O que emperra “*é o volume diário de atendimentos, em torno de quarenta*” afirmam as delegadas. O que acaba se reproduzindo na demora da formação do inquérito policial e encaminhamento para o Judiciário. As delegadas trabalham em regime de plantão.

A Coordenadoria das DEAMs foi criada em fevereiro de 2011, através de portaria da Chefia de Polícia, em atenção a recomendação da Norma Técnica de Padronização das DEAMs, (SPM, 2006). A coordenadora era delegada titular da DEAM desde 2007 e a partir de 2010 já desempenhava a função coordenação de maneira informal. Sua competência é de coordenar as atividades das 16 DEAMS existentes no estado. A coordenadoria não tem estrutura nem recursos humanos ou financeiros próprios. A coordenadora articula e participa tanto em nível de governo, na gestão de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, como também fora do âmbito governamental sempre que solicitada sua presença para divulgação do trabalho desenvolvido pela delegacia. Quanto à seleção de pessoal fica sob a responsabilidade das delegacias regionais de polícia que tratam das questões administrativas, ou seja, a coordenadoria não tem ingerência sobre os

servidores/servidoras e delegadas com que tem que trabalhar. Pode-se concluir que não é uma coordenadoria com prestígio, no sentido de que haja um interesse maior por parte das delegadas e servidoras da Polícia Civil em exercer sua função neste local. O que poderia ser revertido com uma política institucional de valorização do trabalho e atendimento especializado desta delegacia.

No tocante ao Ministério Público e seu compromisso na implementação da Lei Maria da Penha, encontramos um discurso positivo e afirmativo da importância da Lei. O promotor público entrevistado está há 18 anos no Ministério Público, é promotor titular na vara da fazenda pública e desde 2009 atua em regime de exceção no Juizado da Violência Doméstica e Familiar, uma vez que o Ministério Público não criou uma promotoria especializada vinculada ao órgão. O promotor público, ao atender no Juizado Violência Doméstica e Familiar de Porto Alegre, tem atuação em toda a jurisdição de aplicação da Lei Maria da Penha em Porto Alegre (os fóruns regionais remetem para o juizado os casos de aplicação da Lei Maria da Penha). Quanto aos expedientes que vêm da delegacia de atendimento à mulher, geralmente mantém o pedido solicitado de medida protetiva. Alerta para a situação de que quando o casal já está separado, há deferimento na hora, caso contrário, ambos são chamados ao juizado para uma audiência. Aparentemente nenhuma contradição no que postula a Lei Maria da Penha.

O Ministério Público do Rio Grande do Sul possui um Núcleo de Direitos Humanos, que tem como responsabilidade ser o interlocutor do Ministério Público, sobre temas referentes aos direitos humanos com a sociedade, meios de comunicação, inclusive as questões pertinentes a implementação da Lei Maria da Penha. A entrevista com o promotor público que atua no Juizado da Violência Doméstica e Familiar foi objetiva, o promotor fez questão de aparentar que faz o máximo para aplicar a lei ‘corretamente’ e ajudar a mulher. Como os demais operadores do direito, mostrou que realiza seu trabalho com empenho, apesar de não ter passado por nenhuma capacitação anterior sobre a Lei Maria da Penha, até mesmo não ter recebido, até então, nenhuma orientação do Núcleo de Direitos Humanos. Em momentos anteriores, o Ministério Público dispunha de uma procuradora à frente do Núcleo de Direitos Humanos bastante identificada com a questão da violência contra a mulher, o que dava muita visibilidade e protagonismo do Ministério Público perante às organizações da sociedade civil. A ação do MINISTÉRIO PÚBLICO em relação à implementação da Lei Maria da Penha deu um refluxo, pois não possui um Núcleo mais ativo e o promotor público trabalha em regime de exceção no JVDfM, ou seja, compromisso muito aquém do que prevê a lei.

O trabalho do(a)s defensore(a)s no JVDfM conta com apoio de servidores de carreira, apoio administrativo, o chamado NUDEM – família e defesa da mulher (execução e apoio). Neste núcleo atende uma psicóloga na própria sede da

Defensoria Pública, e conta com apoio de estagiários. A atual gestão da Defensoria Pública trabalha para o fortalecimento do Núcleo. A defensora considera a equipe de defensores adequada, atuam em 2 áreas: proteção e criminal. Possui sala própria para atendimento no prédio do Foro Central. Defensora está no JVDFM há 2 meses, sempre atuou na área de família, formada em 2003 (gosta de atuar nesta área). Não fez nenhuma especialização sobre a Lei Maria da Penha, mas pretende ainda fazer. Participou da capacitação em novembro sobre a Lei Maria da Penha para novos servidores que ingressaram no Poder Judiciário.

Como as demais operadoras do direito, a defensora pública pareceu muito interessada em seu serviço, muito identificada com a área do direito de família, da qual ela procede. Em todo tempo da entrevista ficou firme em defesa da mulher vítima, mas também não apresentou nenhuma postura em que se note um avanço para um resultado mais efetivo e que possa reverter uma cultura jurídica machista (em sentindo mais amplo, patriarcal, patrimonial e conservadora). Existe uma estrutura de apoio, Núcleo de Apoio da Defensoria Pública, cujo trabalho é compartilhado com os demais defensores que atuam em diferentes áreas. Possui defensoras para as mulheres vítimas e defensores à disposição dos agressores. São atendidos em espaços separados em seu ambiente dentro do Foro Central de Porto Alegre.

A atual juíza titular do JVDFM, assumiu logo após o Dr. Lorea, com quem também trabalhou. Possui 15 anos de carreira na magistratura, gosta de trabalhar no juizado e conta que sempre atuou na vara de família, tendo especialização em mediação familiar e psicologia jurídica. Passou por capacitação sobre a Lei Maria da Penha. Afirma que foram utilizados recursos do Pronasci para equipar o Juizado, mas não sabe dizer o montante.

Para a juíza: *“a questão da competência híbrida (cível e criminal) é boa, mas gera mais processo. Se há encaminhamento correto, tudo bem, mas pode ocorrer conflito de decisões”* (quando já existia decisão ou processo judicial anterior ao fato novo, em andamento sobre guarda dos filhos, p.ex.). Quando *“há consenso, se resolve na primeira audiência, caso contrário, é encaminhado para a vara de família”*. Neste caso do consenso entre o casal na solução do conflito, o Judiciário entende que há economia processual. Não há uma jurisdição totalmente híbrida neste juizado, porque alguns encaminhamentos seguem para a vara de família. Ao verificar o artigo 14 da Lei Maria da Penha nota-se que não há obrigatoriedade de sua instalação já que é matéria de competência dos poderes judiciários estaduais (Lima, 2011, p. 265). Temos o seguinte quadro: não há uma competência híbrida em sua totalidade no juizado e a não instalação de mais juizados pode significar desinteresse do Poder Judiciário, já que não se percebe um empenho maior da instituição na implementação de JVDFM. Além disso, tanto a Defensoria Pública quanto o Ministério Público também devem acompanhar as ampliações na

prestação jurisdicional – abre-se uma vara, com juiz designado, promotor público designado e defensor público também. O que se tem é uma juíza designada, uma defensora pública, um defensor e, tanto promotor público quanto os demais estão em regime de exceção, para dar conta do volume de processos judiciais. Para este quadro ouve-se o mesmo discurso, de que se conhece a necessidade, mas faltam recursos financeiros e humanos.

A Patrulha Maria da Penha foi criada no ano de 2012 e funciona no 19º Batalhão da Brigada Militar, em Porto Alegre. Até a data da entrevista, em outubro de 2012, ainda não tinha sido publicado o decreto de sua criação. A Tenente-Coronel Nádia, que coordena o serviço, tem bom discernimento e clareza da necessidade em transformar a Patrulha numa política de estado e não de governo. Tem graduação em Letras e Pós-Graduação em Psicologia e está há 24 anos de Brigada Militar. Participou de capacitações dentro da própria corporação. Faz parte do fórum de discussão permanente mantido pela Secretaria Estadual de Segurança Pública que articula todos os órgãos e serviços que atuam no enfrentamento da violência contra as mulheres. Participa também do Fórum Pró-Equidade de Gênero/Raça que congrega secretarias de estado, fundações e autarquias do governo do estado. .

A Patrulha é um serviço inédito no estado, conta com uma viatura e uma equipe específica para o serviço composta por dois homens e duas mulheres da Brigada Militar, com objetivo de fazer o monitoramento da execução e obediência às medidas protetivas. Primeiramente o serviço está sendo ofertado para as mulheres (com solicitação de medidas protetivas) moradoras dos bairros escolhidos para o Projeto Territórios da Paz. A Patrulha tem como função fazer rondas e visitas às casas das mulheres que estão com medida protetiva deferida. É mais um esforço para construir uma rede de proteção e dar maior visibilidade não só para a Lei Maria da Penha como também para o que diz a lei que é a proteção da vítima mulher. Tendo conhecimento das medidas protetivas encaminhadas pela DEAM, o seu trabalho começa *“indo de casa em casa e perguntando para as mulheres se está tudo bem”*, afirma a Tenente-Coronel. Ainda não há uma rede de informação que possa ligar este serviço ao Judiciário e se saber com certeza as medidas protetivas que foram deferidas. Caso já tenha havido a reconciliação conjugal e o agressor retornou à casa, a Patrulha emite uma certidão em que todos os presentes assinam, afirmando a nova condição do casal. Esta certidão poderá ser enviada para o juizado para encaminhamento processual, como suspensão da medida protetiva. Desde que foi instalada, em outubro de 2012, a Patrulha atendeu, em dois meses, 600 mulheres.

No Instituto Geral de Perícias encontra-se um serviço de atendimento também criado recentemente, a Sala Lilás. Quem nos recebeu foi a médica psiquiatra do IGP, sexóloga forense, servidora concursada. Entrou para o IGP em

1997. Trabalha há 10 anos no hospital materno-infantil Presidente Vargas (referência em atendimento a maus tratos em crianças e abuso sexual). Também desenvolve estudos em perícia psíquica. A perícia psíquica é um conjunto de evidências que possam comprovar o dano, construída através da experiência que os profissionais encontravam na dificuldade em conseguir a materialidade para comprovar violências que não deixam marcas aparentes/físicas. Ou seja, sua equipe trabalha no sentido de superar a ideia de que “não se vê o que não existe”, como também a ideia de certa *“negatividade em relação aos danos sofridos pelas vítimas crianças”*, conforme a médica. Esta metodologia já usada há algum tempo quanto aos casos de abusos contra crianças, e passa a ser usada para o atendimento às mulheres vítimas de violência.

O interesse deste serviço é constituir laudos em perícia psíquica que possam auxiliar no entendimento e percepção da existência do dano, mesmo sem a existência de materialidade. Basicamente, o serviço Sala Lilás trabalha no sentido de oportunizar a visibilidade da violência psicológica. Em relação às mulheres, a médica afirma que *“para as mulheres não fica tão fácil esta violência, principalmente quando não tem materialidade”*. Também se percebe, segundo a médica psiquiatra, que *“quando a mulher não rompe com a violência também não consegue proteger a sua prole”*. Ou seja, no artigo 226 da CF, que a Lei Maria da Penha também se refere, a proteção da família, na pessoa de cada um de seus membros, é algo que deve ser constituído com uma política pública com equipe profissional orientada, articulada e tecnicamente capacitada para o atendimento. A Sala Lilás é oferecida quando a DEAM atende uma mulher vítima de violência e percebe, através do atendimento, a necessidade de realizar uma perícia que não seja somente física e sexual. Então a mulher é encaminhada para este serviço que fica no mesmo prédio da Delegacia da Mulher. É um atendimento psicossocial, todos são servidores públicos, com auxílio de estagiários. Caso haja necessidade de profilaxia, a mulher é encaminhada para a rede pública de saúde. Os recursos são próprios do Instituto Geral de Perícias e a médica desconhece que tenha ocorrido uso de recursos do Pronasci. Quanto aos dados sobre atendimento não houve possibilidade de ter acesso no momento da entrevista, mas o IGP tem como procedimento institucional isolar os dados de atendimento que são encaminhados à Corregedoria, que recebe, organiza e guarda os dados.

### ***Estrutura e Especialização dos Serviços***

O Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foi instalado em 28 de março de 2008, através da Resolução do Tribunal de Justiça do RS que transformou a 1ª Vara de Delitos de Trânsito em Juizado de Violência Doméstica e Familiar. Começou a funcionar tendo à frente a juíza Jane Vidal. Com a transformação, que contou com recursos do Pronasci, o Juizado passou a atender

os processos com base na Lei Maria da Penha, criando mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. O espaço físico como também os servidores se mantiveram do vara anterior que ocupava até então aquele espaço. Posteriormente, juntou-se à juíza Jane Vidal, a juíza Osnilda Pisa para um trabalho conjunto, um mutirão para ‘zerar’ os casos pendentes. Ou seja, mesmo com estrutura razoável, os processos judiciais desde o início da implantação do juizado, já começaram a se acumular.

Conforme a servidora pública e assistente da atual juíza, o Juizado funciona junto às demais varas do Foro Central de Porto Alegre. Tem estrutura e servidores concursados, ambiente amplo e de fácil acesso do público. Ali trabalham 3 juízas (uma titular e 2 em regime de exceção que cobrem dois fóruns regionais), sendo esse o único juizado especializado, para onde são encaminhados todos os processos da capital que envolvem a Lei Maria da Penha. Segundo a assistente da juíza tramitam no Juizado cerca de vinte e duas mil ações na área penal, sendo que boa parte (não há disponibilidade de dados) já estão prescritos. Questionada sobre a a forma de trabalho adotado pelas juízas, informa que não há um procedimento padrão quanto aos procedimentos. Aqui se pode verificar que na prática, ocorre uma identificação dos/das operadores/as do direito com o direito de família, mas que atuam na área criminal por conta da Lei Maria da Penha, pois remetem as ações cíveis para as varas de família. A estrutura física do Juizado é boa. Conta com apoio de uma equipe multidisciplinar do próprio Tribunal de Justiça que trabalha para todos os órgãos jurisdicionais. São servidores e servidoras concursados e estão lotados no Centro de Apoio (basicamente uma psicóloga, uma assistente social e uma técnica em mediação familiar). O que surpreende é o número de processos que já deram entrada no juizado, cerca de 20 mil, o que leva a se perguntar se não está em tempo a abertura de outro juizado em Porto Alegre. Receberam recursos do Pronasci para contratações e veículo que é utilizado pelas juízas para deslocamento aos foros regionais. Como já citado acima as juízas atuam em regime de exceção, atendem os casos com aplicação da Lei Maria da Penha nos fóruns regionais. Institucionalmente, estão ligadas ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar, pois este tem jurisdição sobre todo o município de Porto Alegre.

Para o juiz Lorea, que atuou no Juizado no período de outubro de 2009 a junho de 2012, “a estrutura é precária porque ficou pesada, são 4 juzizados em um só”. Quando se afirma que já somam 22 mil processos judiciais para uma juíza titular, 2 juízas em regime de exceção, 1 promotor público, 2 defensoras públicas para as mulheres, e 2 defensores públicos para os agressores. O juiz, afirma peremptoriamente: “a estrutura é uma ficção, não existe, precisa ser criada”. Como está: “*não há nenhum grau de institucionalidade da Lei Maria da Penha*”. Ainda em sua opinião, a Lei Maria da Penha ainda possui muitos obstáculos. A delegacia é a

única porta de entrada. Ou seja, “entrou na delegacia, gera ocorrência, processo judicial”.

Há uma forte percepção de que a Lei Maria da Penha tem o caráter de diminuir/combater a violência contra a mulher. É voz uníssona entre as delegadas, juízas, promotor público, de que a delegacia para a mulher não é a porta de entrada principal para a maioria de casos que chegam. Como trabalham em torno das questões judiciais, ou seja, para o inquérito policial a materialidade é fundamental e, como a grande maioria das mulheres que chegam não trazem consigo esta ‘prova’ fica difícil não só um diálogo como o prosseguimento de uma possível ação por mais que a polícia civil tenha ‘boa vontade’.

Acrescenta-se ainda a falta de um sistema integrado de informações entre Poder Judiciário e Secretaria de Segurança Pública. A Secretaria de Segurança do RS tem sistema integrado entre as polícias, o que potencializa o trabalho protetivo da Patrulha Maria da Penha, pois no momento que a delegada expede um pedido de medida protetiva para deferimento pelo Judiciário, também encaminha este pedido para a Patrulha. A delegacia não toma conhecimento do teor das decisões judiciais quanto às medidas protetivas - se deferido ou não o afastamento do lar, entre outros. Só saberá quando o agressor desobedecer a ordem judicial e a vítima acionar a polícia, casos em que pode ocorrer a prisão em flagrante.

A Delegacia da Mulher mantém contato com o Centro de Referência para Mulheres Vítimas de Violência, com o Judiciário, com a Defensoria Pública e Casa Viva Maria (casa abrigo em Porto Alegre). No Relatório Observe de 2010, consta que, a então governadora naquela época, teria formalizado a criação de uma segunda delegacia para mulher no bairro Restinga, mas até hoje a nova unidade não foi instalada (Observe, 2010:14).

O local de atendimento da delegacia é de fácil acesso e reconhecido como uma das melhores. Possui sala para atendimento às mulheres vítimas de violência em separado. Trabalham em regime de plantão com atendimento 24 horas. Possuem seis cartórios e 1 distribuidor. As dependências da delegacia ocupam boa parte do andar térreo do prédio da polícia civil (chamado de Palácio da Polícia). O plantão também conta com bom acesso, sala de espera, salas individuais de atendimento, cartórios, sala das delegadas e da coordenadora, IGP – Sala Lilás, todos os atendimentos realizados no mesmo prédio, no térreo, com boa acessibilidade.

Os inquéritos policiais estão com quatro anos de atraso para serem encaminhados ao Judiciário. A delegada argumenta que é “muita quantidade”, são quarenta boletins de ocorrência por dia, as delegadas fazem uma “varredura’ nos casos extremamente graves que terão preferência no encaminhamento ao PJ, como a solicitação de medida protetiva. Calculam que cinco por dia são realmente

casos que requerem atendimento e providências urgentes. Casos mais difíceis de fazer a prova são os de violência psicológica/moral, por conta da questão da materialidade. A delegada e coordenadora afirma que o estranho não é o número enorme de boletins a se transformarem em inquéritos policiais, pois outras delegacias também tem número elevado de registros. O surpreendente é que na delegacia para mulher o “autor é sempre conhecido”, o que não ocorre na maioria dos atendimentos das demais delegacias que têm que investigar a autoria do crime. Ou seja, o volume diário é o que impossibilita a celeridade que se defende e se exige.

Para contornar o volume de procedimentos, as delegadas sugerem a aplicação de procedimentos como a audiência de transação, ou seja, o retorno da aplicação da Lei 9099/95. Afirmam que perguntam se as mulheres querem solicitar a medida protetiva e sempre encaminham o pedido. Só lamentam que as medidas estejam sendo banalizadas em seu uso. Uma das delegadas entrevistadas para a pesquisa afirma: “*não é mais especial, está banalizada, tornou-se uma separação express*”. As delegadas afirmam que as mulheres estão sendo orientadas (sem definir por quem) para irem à delegacia registrar uma ocorrência e pedir medida protetiva, “*porque assim o processo de separação judicial vai correr mais rápido do que entrando com ação na vara de família pedindo a separação*”. Afirmam que “*há uma utilização equivocada da Lei Maria da Penha*”.

Quanto à estrutura a Defensoria Pública conta com boa estrutura física dentro do prédio do Foro Central de Porto Alegre. Defensoria Pública tem como orientação realizar capacitações para os servidores sobre várias temáticas, entre elas sobre a Lei Maria da Penha.

### ***Percepções entre os Operadores do Direto sobre acesso à justiça e violência contra a mulher***

Todo(a)s o(a)s entrevistado(a)s têm como certo o fato de que algumas mulheres buscam algo e não o encontram na delegacia, e isto é um grande problema. Como já enunciado nesta pesquisa, o juiz Lorea esclarece: ‘*entrou na delegacia, virou processo judicial*’. É isso que as mulheres entendem quando entram na delegacia? Boa parte dos quarenta boletins de ocorrência diários que dão entrada nesse serviço todos os dias, apenas em torno de cinco são considerados de prioridade. O que ocorre com os demais boletins que vão ficando em separado, porque não há urgência, segundo as delegadas. A resposta judicial será justa para esses que ficaram empilhados na mesa?

Um dos entraves percebidos para uma implementação mais eficaz da Lei Maria da Penha é a inexistência de um sistema integrado de informações entre o Poder Judiciário e a Secretaria de Segurança, como já referido acima e que caso

fosse criado oportunizaria uma melhor intervenção na prevenção e na punição deste tipo de crime.

A questão está no que vira processo. Para a juíza, em torno de 50% dos inquéritos policiais que chegam ao juizado vira processo criminal. Casos de separação judicial, divórcio, guarda de filhos vão todos para a vara de família. A defensoria pública encaminha a mulher, mas não a acompanhará no processo cível. A audiência, para o promotor público: *“acontece não muito próxima do fato, pois passado um mês, os ânimos já se aclamaram”*. A visão dos operadores do direito é de que a distância temporal permite uma reflexão e a paixão se afasta, restando apenas os fatos.

A Lei Maria da Penha cumpre sua função em razão das medidas protetivas, esta é sua grande marca de divulgação e legitimidade. Todos e todas os/as entrevistados e entrevistadas mesmo considerando a existência de uso abusivo ou desviante de sua finalidade, afirmam que a Lei chega para as mulheres que precisam. No caso da aplicação das medidas protetivas, consideram que ajuda na maioria dos casos (a grande maioria dos pedidos é deferida, só se discute antes de dar a medida quando há filhos menores e quando o agressor mora junto). As medidas mais solicitadas e deferidas são o afastamento do agressor da residência do casal, proibição de visita e proibição de comunicação.

Casos de prisão, que não por sentença condenatória, são os casos de descumprimento da medida protetiva. O promotor público conta o caso de agressor proibido de se comunicar por qualquer meio ou forma com a mulher vítima, e que acabou mandando um torpedo para o celular da vítima pedindo perdão, foi preso por desobediência, está há três meses no Presídio Central de Porto Alegre. Para o promotor público: a *“Lei Maria da Penha dá conta do que o direito penal não consegue”*. A juíza acredita que as medidas protetivas funcionam. O juizado entende que pode fixar até 6 meses uma medida protetiva, pois a legislação não fixa o tempo máximo. Medidas protetivas proibitivas quando o casal já está vivendo em casas separadas, são deferidas na mesma hora que chegam ao juizado; quanto às medidas de afastamento, marca-se audiência para averiguação - já se constatou violação dos direitos humanos do agressor (*‘não era bem assim’*). Mas há, também entre os operadores do Direito, uma percepção de um desvirtuamento do uso da lei. O excesso de medidas protetivas e ao mesmo tempo *“a falta de capacidade das mulheres em entenderem o que é um processo judicial”*, o que está acontecendo e o resultado desejado mas não alcançado.

A mesma percepção é compartilhada pela tenente-coronel que coordena a Patrulha Maria da Penha: *“das 30 mulheres que já visitamos com medidas protetivas, 15 conheciam a Lei Maria da Penha e 15 não conheciam”*. Em sua opinião há uma incompreensão tanto por parte da mulher como também dos serviços, sobre o que é realmente violência de gênero e consequentemente o que pode ser tratado

conforme a Lei Maria da Penha, e pergunta “*violência de nora contra sogra é doméstica, mas é de gênero? não*”, afirma a tenente-coronel.

Quanto ao aspecto criminal, da incondicionalidade aprovada pelo Supremo Tribunal Federal no início de 2012, o promotor considera constitucional e não discute. Para ele “o que vai ocorrer é que terá processo penal contra a vontade dela (da mulher)”. Ex.: mãe apanha de filho, quer que ele seja tratado (motivo de drogas), o Ministério Público acaba não oferecendo a denúncia, porque escuta a vítima que não quer o agressor preso e sim com tratamento. “O poder do Ministério Público depende da vítima, o dado “medo” não existe”, termina o promotor público.

Mas tanto o promotor público quanto a juíza foram categóricos: “o Supremo não publicou ainda a decisão, não estamos aplicando”. Ou seja, nesse juizado ainda se entende que a mulher vítima pode desistir da ação. O inquérito policial chega ao Juizado e se procede a audiência em que a mulher, na frente da juíza e do promotor público, afirma se quer representar ou não. Os operadores justificam esta postura de fazer a oitiva da mulher agredida na medida em que podem avaliar e perceber se há algum constrangimento por parte do agressor em induzir a mulher a não representar. Mas ao mesmo tempo alegam que com a nova interpretação dada pelo STF vai haver mulher que nem chegará ao Juizado. A defensora pública entende que as decisões do STF não causaram grande impacto na vida das mulheres dependendo do caso.

Para o promotor público: “ação condicionada é relevante, tem que ver caso a caso”. Mas adiciona: “o que se bota na cadeia, o TJ não solta”. Para ele existem contradições intrínsecas: um BO vira petição inicial, o pedido está sem qualificação. Parou por aí: “eclipsou outras oportunidades legais como afastamento do lar e internação compulsória”, nos casos de drogadição, por exemplo. No universo da violência doméstica contra a mulher se requer mais alternativas disponíveis para serem sopesadas e aplicadas aos casos que chegam. Ter a condenação e o aprisionamento como resposta não resolve esta questão.

Acrescentaria a estas afirmações do promotor público as constatações feitas por Boaventura Sousa Santos, já há algum tempo, sobre a capacidade de litigação dos indivíduos de algumas sociedades investigadas por ele. As mulheres ainda não são sujeitos do processo. Trata-se do público de mais alto risco, muito complexo. A baixa qualidade de cidadania pode levar a um desconhecimento dos direitos e um entendimento de que não sofre dano algum, ou seja, não consegue litigar, fazer do dano sofrido, um processo judicial. Uma cidadania forte pode levar a se reivindicar mais, ir mais aos tribunais porque se tem conhecimento dos direitos. (SANTOS, 1996, p.40). As mulheres ainda estão distantes de padrões de litigância por seus direitos, por conta que não os conhecem e não conseguem se fazer ouvir pelos serviços de atendimento (GARGARELLA, 2008, p. 85-89).

Questionados sobre os casos em que são interpostos recurso, afirmam que são aqueles casos em que o agressor busca absolvição. No cômputo geral há mais absolvição porque são crimes que ocorrem sem testemunhas, “*é a palavra dela contra a dele*”, falta materialidade. E, também, com o passar do tempo “*80% dos casais já se acertaram*”, afirma o promotor público. Para esse entrevistado há mais pacificação para a relação familiar/conjugal na Lei Maria da Penha do que na vara de família. Para as ocorrências de contravenções penais, continua existindo a transação penal por força de lei. Nestes casos é dada aos agressores a possibilidade de participar de um ciclo de palestras no Grupo Reflexivo, como condição para a suspensão condicional do processo, com presença em 6 a 12 palestras – que são organizadas, conduzidas pela servidora pública e psicóloga do Núcleo de Apoio Operacional do Tribunal de Justiça.<sup>48</sup>

Alguns entraves na aplicação da Lei Maria da Penha pode-se encontrar também no não uso, por não saber usar, do artigo 9º, inciso II, que trata sobre a manutenção do vínculo profissional. Para o juiz Lorea: “nenhum juiz sabe aplicar o artigo 9º sobre o vínculo profissional”. E provoca “Quem sabe o CNJ cria uma normatização para tornar mais compreensível sobre quando e como utilizar este inciso do artigo 9º da Lei, que possa repercutir positivamente para que a mulher consiga romper a situação de violência em que vive”. Juiz Lorea sugere um “um diálogo da SPM, Previdência e CNJ, esta triangulação capaz de conseguir criar mecanismos para implementação da Lei”.

Quanto ao aspecto do acesso à justiça no Brasil, apenas a defensora pública foi mais enfática em dizer que melhorou apesar de ainda existir muito preconceito,

---

<sup>48</sup> A ausência de uma política institucional que normatize a aplicação da Lei Maria da Penha, permite que esses encaminhamentos variem de acordo com o entendimento de cada juiz. Na época em que o juiz Lorea atuou no juizado as causas cíveis eram encaminhadas diretamente para vara de família. No caso de crime, seguia com o processo judicial. Naquele período, o juiz contou com a parceria de uma psicóloga e professora da Uniritter e seus alunos. Entre outras atividades, essa professora realizou uma pesquisa em que foram ouvidas 100 mulheres que passaram pela DEAM. A partir dos dados levantados o juiz afirma que, das 100 mulheres entrevistadas, 90 não querem ver seus maridos, companheiros e filhos processados judicialmente. Outra parceria foi feita com um médico e professor UFRGS Ricardo Zamora – “para conversar com os agressores e acompanhar as medidas protetivas”. Anteriormente, quando a juíza Osnilda Pisa esteve á frente dos trabalhos nesse Juizado, os encaminhamentos seguiam sua visão fortemente psicologizante do problema da violência contra a mulher. Entre 2002 e 2003 trabalhou no sentido de constituir uma rede de atendimento para os casos de violência doméstica que chegavam no JECrim no Bairro Restinga, onde atuava, e por esse trabalho foi chamada para o JVDPM. A juíza foi bastante criticada pela prática de contar com a presença de uma psicóloga nas audiências e solicitar opiniões sobre os casos em tela. Sofreu algum desgaste e se retirou do Juizado.

as mulheres sentem vergonha em ir fazer uma denúncia, acham vergonhoso uma separação na família, etc. Considera a Lei Maria da Penha: “coerente, igualdade formal, igualdade material”. Também considera que há um fortalecimento da área de atuação das defensorias no Brasil, e os governos são parceiros. A Defensoria tem dados e emite relatório mensal. Até agosto de 2012, foram realizados 3.600 atendimentos, considerando o aumento gradativo dos atendimentos mês a mês. Considera que a aplicação das categorias de violência contra a mulher dispostas na Lei Maria da Penha é possível, difícil é a condenação (pela falta de materialidade). A defensoria encaminha a vítima mulher para a vara de família para outros processos judiciais, de separação, guarda dos filhos, partilha de bens, pensão alimentícia. ‘A Lei Maria da Penha chega para quem quer’. O fato é que, segundo a defensora: ‘as mulheres desistem’, discurso que desqualifica a pessoa que busca o serviço (LARRAURI, 2008, p.188; SMART, 1994, p. 167-187; VERGO, 1999).

Observa-se o discurso novamente imputando às mulheres o não conhecimento da Lei e do processo judicial. Como se as mulheres fizessem pouco caso com o que ocorre na delegacia, demonstrando o não reconhecimento pelo que é feito naquele lugar, por exemplo. Certa banalização no trato das questões trazidas, como nesta fala das delegadas: “*comportamento das mulheres, se vê de tudo*”. Apesar disso há uma sinalização para o reconhecimento dos direitos quando a maioria dos entrevistados afirma que há necessidade da inclusão do debate sobre violência doméstica contra as mulheres nas escolas. Uma fala também bastante comum e midiática: “[para] ‘empoderar’ as mulheres, não basta ter a lei, é preciso educar as pessoas”, demonstra que o tema violência contra a mulher não está mais restrito aos movimentos sociais e feministas, o tema já ganhou interesse na opinião pública: “A Lei Maria da Penha foi uma boa resposta às recomendações feitas internacionalmente”, é outra fala foram recorrentes nas entrevistas. Boa parte, senão a maioria dos entrevistados, não está acompanhando a discussão sobre o Código Penal, seus interesses ficam restritos as demandas do cotidiano do trabalho.

O volume dos atendimentos mensais no juizado gira em torno de 1000 a 2.500. Dos “22 mil processos no juizado devem ter 18 mil já prescritos”, afirma a juíza. Inquéritos demoram a chegar e trazem poucos elementos. A juíza considera Lei Maria da Penha excelente, veio para ajudar as mulheres que “realmente precisam”.

Esta falta de compreensão ou visão das mulheres que chegam pedindo ajuda permite aos operadores do direito entender esta aparente incompreensão como algo próprio das mulheres ou mesmo uma crise na família causada por outros fatores que não a terrível desigualdade de gênero presente nas relações sociais. Para a juíza Osnilda Pisa: “há casos de saúde pública e não judicial”. Esta visão da juíza em ‘psicologizar’ os processos judiciais, aliás, bastante frequente, trouxe-lhe alguns conflitos dentro do próprio judiciário como também por parte do movimento de mulheres e outros participantes deste processo de implantação da Lei Maria da

Penha. Esta questão, ainda é pauta de disputa conceitual e de entendimento sobre o pensamento e agir dito “incoerente” das mulheres.

Outras falas também comuns dos entrevistados referem às suas próprias dificuldades em operacionalizar a lei *“as categorias de tipos de violência trazidas pela Lei Maria da Penha são interessantes, mas como se faz a comprovação?”* A delegada desabafa: *“A Lei Maria da Penha ajuda mas cria uma falsa expectativa. A mulher vem à delegacia, encaminha-se a medida protetiva e ela pergunta: ‘e daí?’ Como é que eu fico? A delegacia só resolve, ou encaminha, a questão criminal”*. Outras questões não, isto, na opinião da delegada faz com que se crie uma *“falsa percepção da mulher achando que vai sair dali com tudo resolvido, ou sua vida mudada”*. Aliás, é possível que se transforme em um entrave, podendo ser um novo *“gerador de violência quando não se resolve ali a guarda dos filhos, entre outras questões”*. *“Algumas mulheres chegam a nos insultar porque não resolvemos nada”*. A delegada entende e concorda com a decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a ação pública incondicionada, mas novamente afirma sobre a incompreensão por parte das mulheres, *“mas a mulher não gosta, sai revoltada, tem até mulher que fugiu daqui”*. Sugere também uma *“redução no número de ocorrências, quem sabe um melhor atendimento no balcão para explicar o que é a polícia, o que se faz, para diminuir as expectativas e esclarecer o que vai ocorrer dali para frente”*.

Interessante observar a dificuldade de expressar uma opinião sobre o trabalho em andamento. Esta dificuldade foi observada em praticamente todas as entrevistas. Os servidores respondem somente sobre o seu serviço, sem opinar em matéria jurídica/judicial pertinente ao seu local de trabalho. Nem a juíza nem sua assistente acompanham as discussões sobre o Código Penal, e suas percepções ficam restritas ao ambiente do juizado. Deixam transparecer não só a falta de interesse por questões mais de fundo que possam implicar futuramente em seu trabalho, como também passam o entendimento que não há uma orientação de trabalho/rotina entre a juíza e as demais juízas que trabalham e os servidores do juizado, sobre os procedimentos judiciais com aplicação da Lei Maria da Penha.

A vida dos processos judiciais se arrasta – como também a vida das mulheres em situação de violência. A queixa repetida pelos operadores do direito é sempre no sentido de mostrar que as mulheres desconhecem o direito e não sabem o que buscam. Percebo que as mulheres possam ser levadas a erro na medida em que se faz um imenso esforço na divulgação e na ideia de que ela deve denunciar a violência e quando chega a hora, não é bem assim que vai ocorrer. O que pode gerar outra dificuldade, que é o acesso precário das mulheres à justiça. A linguagem jurídica e procedimental com que se trabalha nestes locais de atendimento é de difícil compreensão para as pessoas comuns. Ou, como afirma Carlos Maria Cárcova (1998) que aponta a linguagem críptica do direito que somente é inteligível aos iniciados. Constitui-se injustiça, na medida em que a mulher não percebe, por falta

de informação prévia, ou ainda por desconhecer ou não entender que, ao observar certas informações de conteúdo jurídico, pode mudar o desfecho do processo. Ver seu pleito respondido por um juiz é um direito (VERGO, 1999). E isto lhe é negado cotidianamente.

### *Considerações Finais*

O fenômeno da violência contra as mulheres vai demonstrando ser de alta complexidade na sua prevenção e responsabilização. Ao criar-se a Lei Maria da Penha deu-se um passo gigantesco na visibilidade, compreensão e punição para a violência doméstica e familiar contra as mulheres no âmbito do ordenamento jurídico. Os resultados da pesquisa apontam que a Lei Maria da Penha está muito conhecida pela novidade trazida pelas medidas protetivas, que pode ser um bom resultado, já que não havia este dispositivo legal anteriormente à essa lei.

A pesquisa também mostrou que as estruturas físicas estão nos seus limites de uso e que a maioria dos que lidam com a aplicação da lei, entre operadores do direito e demais servidores públicos não participaram de nenhuma capacitação sobre a nova lei e seu uso adequado. Os profissionais, em sua maioria, não acompanham as discussões mais de fundo, como as mudanças no Código Penal, como se isto não fizesse parte do seu trabalho. Do mesmo modo em relação à decisão do STF, como não foi publicada ainda, não se usa, apenas quando for publicada, será aplicada. Boa parte dos e das entrevistados e entrevistadas demonstra acreditar que as mulheres não sabem o que querem, são mal informadas, acarretando com isso inquéritos com poucas chances de virar processo judicial por falta de provas, além das desistências das mulheres em continuar.

A Lei Maria da Penha inova com a jurisdição híbrida, traz outros aportes como a necessidade da interlocução e integração com o SUAS, sobre a questão da proteção do trabalho da mulher e sua saúde, como também incide na necessidade de se construir uma base de dados estatísticos e campanhas de prevenção. O que se tem feito é uma parte da Lei Maria da Penha. Mostra-se necessário uma reeleitura da lei, organização e planejamento da aplicação em sua totalidade por parte dos poderes públicos, movimento de mulheres e sociedade civil.

Consideramos que, da pesquisa realizada em 2010 pelo Observatório da Lei Maria da Penha - o Observe, até final do ano de 2012, a lei tornou-se mais conhecida e com isso as demandas cresceram, mas as estruturas físicas e de pessoal não acompanharam este ritmo o que coloca em questão a eficácia e a efetividade plenas da aplicação da referida legislação.

### *Referências Bibliográficas*

- BAUTISTA, Esperanza. La “sacralidad” de la familia y la violencia doméstica, in **10 palabras clave sobre violencia de género**. Navarra: Editorial Verbo Divino, 2004.
- LIMA, Fausto Rodrigues de. 2011. Dos Procedimentos – artigo 13 a 17. In Campos, Carmen Hein de (org). Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, pag.265-287
- CÁRCOVA, Carlos Maria. **A Opacidade do Direito**. São Paulo, Editora LTr, 1998.
- GARGARELLA, Roberto. **As teorias da justiça depois de Rawls. Um breve manual de filosofia política**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008.
- LARRAURI, Elena. **Criminología Crítica e Violência de Gênero**. Madrid, Editorial Trotta, 2007.
- LARRAURI, Elena. **Mujeres y Sistema Penal, violencia doméstica**. Montevideo-Buenos Aires: Editorial IBDF, 2008
- SANTOS, Boaventura Sousa. **Tribunais nas Sociedades Contemporâneas, o caso português**. Porto, Edições Afrontamento, 1996.
- SMART, Carol. **La Mujer del Discurso Jurídico**. in: Mujeres, Derecho Penal y Criminología. Org. Elena Larrauri. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1994.
- SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres. Governo Federal**. Brasília: 2007.
- SPM – Secretaria Especial de políticas Públicas para as Mulheres. **Norma Técnica de Uniformização das DEAMs**. Edição atualizada, 2010, disponível sitio sepm.gov.br
- VERGO, Terezinha Maria Woelffel. **Justiça e Violência Doméstica: um estudo sociológico sobre a prática do juiz nos casos de violência contra a mulher, em Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado em Sociologia Programa de Pós Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, dezembro de 1998.