

AVANÇOS E OBSTÁCULOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 11.340/2006

Wânia Pasinato

Este artigo tratará das experiências de aplicação da Lei Maria da Penha a partir da participação de diferentes setores, instâncias e atores envolvidos nesta tarefa. Para tanto, serão apresentados alguns dos resultados obtidos por pesquisa recém-concluída pelo *Observe – Observatório da Lei Maria da Penha*, a respeito das *Condições para Aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas DEAMS e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no DF* (2010)¹, os quais constituirão o pano de fundo das reflexões a respeito dos avanços e obstáculos que se tem identificado em todo o país para a implementação desta legislação.

O texto foi organizado em três partes. Na primeira se apresenta algumas considerações a respeito da lei, da pesquisa e a experiência do *Observe*. Na segunda parte são apresentados os resultados da pesquisa já mencionada, ressaltando tanto as práticas promissoras quanto os obstáculos que ainda persistem para que a lei possa ser aplicada de maneira integral. Na terceira e última parte são apresentadas as considerações finais.

1. A LEI 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA) E SEU OBSERVATÓRIO

Quatro anos após ter entrado em vigor, a Lei Maria da Penha é, talvez, uma das legislações de maior popularidade na história recente da sociedade brasileira. Essa popularidade pode ser aferida nas pesquisas de opinião pública que mostram que a lei faz parte do conhecimento de mulheres e homens sobre a existência de alternativa legal para enfrentar a violência doméstica e familiar (DataSenado, 2011; Fundação Perseu Abramo, 2010, IBOPE/Instituto Avon, 2009, IBOPE/Themis, 2008 entre outras). Isto sem falar do debate público que é mobilizado em torno de ocorrências de violência contra a mulher e que acaba também contribuindo para problematizar a aplicação da lei e os limites que são enfrentados para a concretização da proteção dos direitos das mulheres.

No bojo dessas discussões, tem sido crescente também o reconhecimento desta legislação como uma política pública que necessita do empenho de todos – governo e sociedade – para que possa ser aplicada de maneira integral e para

1 Agradeço a coordenação nacional do OBSERVE por autorizar o uso do relatório final na elaboração deste artigo.

que se alcance êxito na proteção dos direitos de mulheres que vivem em situação de violência doméstica e familiar.

A Lei Maria da Penha pode ser considerada especial em vários sentidos, entre os quais se destacam dois. O primeiro, e também mais óbvio, refere-se ao objeto de atenção ao qual é dedicada: a violência doméstica e familiar contra a mulher, que é tratada como violação aos direitos das mulheres (artigo 6º). Esta violência, segundo a lei, pode se manifestar num conjunto de ações e comportamentos que são classificados em cinco categorias – física, sexual, psicológica, moral e patrimonial – que podem ser praticadas de forma isolada e/ou combinada e que resultam em cerceamento do exercício de direitos pelas mulheres e de sua autonomia.

Um segundo sentido está na forma ampla como propõe que esta violação de direitos humanos seja tratada pelas instituições públicas, com a recomendação de medidas de responsabilização do autor/agressor, medidas de proteção à integridade física das mulheres e de seus direitos, medidas de assistência que contribuam para fortalecer a mulher e medidas de prevenção, que visam a romper com a reprodução da violência baseada no gênero na sociedade. É sempre importante lembrar que estes conjuntos de medidas não estão hierarquizados no texto da lei e sua aplicação deve ocorrer de forma equacionada e de acordo com as necessidades que são identificadas caso a caso. Assim, embora num primeiro momento a lei tenha sido divulgada como uma aposta no maior rigor no campo penal como medida de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher, as respostas previstas vão mais além da aplicação de penas restritivas de liberdade para os agressores.

Dada a amplitude das ações que são previstas na legislação, as condições para sua aplicação incluem mudanças substantivas nas políticas de segurança pública e no judiciário, mas também requerem a integração entre políticas e serviços nas áreas de segurança, justiça, saúde, assistência social, médica, psicológica, entre outras. Ciente dessas complexidades, a Secretaria de Políticas para Mulheres do governo federal, cuidou para que a lei não surgisse como um ato legislativo isolado, criando-lhe apoio no Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres (2007) e em outros programas, projetos e políticas do governo federal. Entre as iniciativas encontra-se a criação de um Observatório da Lei Maria da Penha.

1.1 OBSERVE – OBSERVATÓRIO PELA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Assim como a própria Lei Maria da Penha, o Observe – Observatório pela Aplicação da Lei Maria da Penha constitui uma experiência inédita no país. No plano nacional, sua criação faz parte das iniciativas para a efetiva implementação da Lei Maria da Penha e se insere entre os projetos financiados pela Secretaria de Políticas para Mulheres com o objetivo de fortalecer a Política Nacional de

Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. No plano internacional, a criação de um observatório que une governo e sociedade civil para o monitoramento da aplicação de uma legislação ocorre em consonância com as recomendações internacionais (OPAS, 2004, DAW, 2009).

O *Observe* é formado por um consórcio de 12 organizações², entre núcleos de pesquisa e organizações não governamentais, com representações nas cinco regiões brasileiras e iniciou suas atividades em setembro de 2007³. De forma compatível com as tendências atuais de monitoramento de políticas públicas, a tarefa prioritária do *Observe*, definida por suas integrantes, foi a criação de um sistema de indicadores sólidos que permitam o monitoramento da aplicação da lei em todo o território nacional. Diante da inexistência de dados e informações de abrangência nacional e que permitissem formular as bases do sistema de indicadores, primeiramente foi preciso consolidar um conjunto de informações a respeito das condições que as instâncias e serviços apresentam para o desempenho de suas atribuições na aplicação da lei. Desse modo, a própria tarefa de monitoramento assumiu um caráter mais amplo, compreendendo o desenvolvimento de uma metodologia com a seleção das instâncias a serem monitoradas, a criação de instrumentos adequados à coleta, registro e processamento de informações, visando à elaboração de uma base consistente de dados que permitam acompanhar no tempo e no espaço o desempenho das instituições encarregadas da aplicação da lei, monitorar a atuação dos governos de estados e municípios no cumprimento de seus deveres em ampliar a oferta de serviços para a formação de redes de atenção especializada para as mulheres em situação de violência e, no futuro, construir um sistema de indicadores que permita acompanhar tanto os investimentos de recursos públicos para a melhoria dos serviços quanto os resultados alcançados pela aplicação da lei.

Numa primeira etapa do trabalho, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram eleitos como instâncias a serem observadas. A seleção baseou-se no papel estratégico que estas duas instituições desempenham na aplicação

2 NEIM/UFBA – Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher – Região Nordeste; GEPEM/UFPA – Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulher e Relações e Gênero – no Norte; AGENDE – Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento –, e NEPeM/UnB – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher –, no Centro-Oeste; CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação –, e NEPP-DH/UFRJ – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos –, no Sudeste; e, por fim, o Coletivo Feminino Plural, Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero e NIEM/UFRGS – Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Gênero –, na região Sul. Além dessas instituições, o Consórcio estabeleceu parceria com a Rede Feminista de Saúde – Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos –, a Redor – Rede Regional Norte e Nordeste de Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero – e o CLADEM – Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM/Brasil.

3 Mais informações sobre a composição e as atividades realizadas pelo Observe podem ser acessadas em sua página eletrônica: www.observe.ufba.br

da Lei Maria da Penha – tanto na investigação policial e o consequente processo criminal quanto no acesso às medidas de proteção e assistência⁴. A pesquisa contou com duas edições, sendo a primeira, em 2008, aplicada em cinco capitais (Belém, Salvador, Porto Alegre, Rio de Janeiro e no Distrito Federal) (Observe, 2009) e a segunda rodada, em 2010, quando a pesquisa foi aplicada em todas as capitais do país. (Observe, 2010)

1.2 A PESQUISA SOBRE CONDIÇÕES PARA APLICAÇÃO DA LEI 11.340/2006 (LEI MARIA DA PENHA) NAS DEAMS E JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR NAS CAPITAIS E NO DF

A segunda edição da pesquisa aplicou-se a um universo de 40 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMS) e 26 Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (doravante, Juizados) instalados nas 27 capitais brasileiras⁵. A pesquisa de campo foi realizada entre dezembro de 2009 e março de 2010, envolvendo uma equipe de pesquisadoras locais que foram treinadas para a realização do trabalho.

A atividade compreendeu coleta de dados quanti-qualitativos e realizou-se mediante o preenchimento de dois formulários especialmente desenvolvidos para este projeto, durante entrevista efetuada com delegadas e juíza(e)s titulares de DEAMs e Juizados, respectivamente, ou pessoas por ela(e)s designadas, e foram complementados com os registros de observações em cadernos de campo. Com estes procedimentos, procurou-se aliar a coleta de informações quantitativas⁶ a uma descrição mais detalhada a respeito do ambiente e das condições de funcionamento dos serviços, bem como sobre os obstáculos que são enfrentados por estes profissionais no desempenho cotidiano de suas atividades. O conjunto

-
- 4 A seleção das duas instâncias não exclui a preocupação com a abordagem integral proposta pela lei. Os demais serviços que formam as redes de atenção especializada para mulheres em situação de violência doméstica e familiar foram abordados em dois projetos de pesquisa que resultaram em estudos de casos sobre a experiência em Cuiabá (Pasinato, 2010) e em cinco capitais (Observe, 2011). Os resultados destas pesquisas também são utilizados nas análises que se apresentam neste artigo.
 - 5 O município de Rio Branco, capital do Acre (AC), não pode ser incluído na pesquisa, apesar dos esforços para identificação de uma pesquisadora que pudesse realizar as atividades de campo no local. Também não foram incluídos a DEAM de Vitória (ES) e dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher: um em Belém (PA) e outro no Rio de Janeiro (RJ)
 - 6 Os dois formulários consistem em uma estrutura comum apresentada em duas versões, sendo uma para aplicação nas DEAMS e outra para os Juizados. A estrutura é dividida em nove partes contendo informações sobre identificação dos pesquisadores/entrevistados; identificações do serviço; informações sobre as atribuições e regras de funcionamento (cobertura territorial, acessibilidade, horário de funcionamento, existência de plantão, público-alvo etc.), infraestrutura (edificações, recursos técnicos, materiais), recursos humanos (quantidade, formação e qualificação), produção e sistematização de dados e estatísticas, articulação com os serviços que atendem mulheres em situação de violência, impacto da Lei Maria da Penha sobre o desempenho cotidiano das tarefas e atendimento ao público; e identificação de obstáculos e soluções propostas.

de informações coletadas permitiu que as análises fossem além da simples descrição, para uma compreensão mais ampla dos contextos locais e regionais de aplicação da Lei Maria da Penha. Os dados registrados nos formulários foram inseridos em base eletrônica, sistematizados e organizados em gráficos e tabelas que foram utilizados na elaboração do relatório final.

Para este artigo foram selecionados alguns dos resultados desta pesquisa. Por um lado, procurou-se apresentar um panorama mais amplo sobre as condições de funcionamento das DEAMS e Juizados para aplicação da Lei Maria da Penha, considerando as limitações e os obstáculos existentes e a forma como refletem no atendimento cotidiano oferecido às mulheres. Por outro lado, são mostradas algumas iniciativas que podem ser classificadas como “práticas promissoras” na aplicação da lei.

O uso de denominações como “boas práticas” ou “práticas promissoras” tem se disseminado entre os documentos nacionais e internacionais de avaliação de políticas sociais em diferentes áreas. A adoção da denominação “práticas promissoras” neste artigo reconhece a responsabilidade implicada nestas escolhas e não tem por objetivo tomar essas práticas como modelos consolidados, como regras que devem ser reproduzidas pelo país afora com a promessa de garantia de sucesso nos resultados alcançados. (UNDAW/UNODC, 2005)

O objetivo de selecionar algumas experiências e utilizá-las como exemplos deve-se à sua adequação, mesmo que parcial, ao objetivo maior de garantir o acesso a direitos para as mulheres em situação de violência e aos princípios previstos na Lei Maria da Penha. Considera também que os contextos sociais e políticos têm forte influência sobre as dinâmicas institucionais nas quais estas experiências estão inseridas, ainda mais num contexto em que, historicamente, as chamadas políticas sociais se configuram como programas de governo, projetos e planos de ação, sem a necessária institucionalização e enraizamento nas políticas de estado. Além disso, leva em consideração a diversidade regional do Brasil, um país de extensão continental e marcado por significativas diferenças sociais, culturais e econômicas. Neste sentido, ao destacar alguns exemplos de “práticas promissoras” na implementação da Lei Maria da Penha, espera-se mostrar que apesar dos obstáculos e dificuldades, algumas mudanças são possíveis e devem ser observadas com atenção.

2. CONDIÇÕES PARA A APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

2.1 AS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER

A seguir são apresentados alguns resultados a respeito das condições de funcionamento das DEAMS para a aplicação da Lei Maria da Penha. Dadas as limitações deste artigo, foram selecionados alguns itens que pareceram melhor ilustrar as dificuldades que são enfrentadas no cotidiano destas instituições.

A Lei Maria da Penha trouxe importantes alterações no papel das polícias civis⁷ para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres, mas é importante compreender o que há de realmente novo.

Uma das alterações introduzidas foi a retomada dos procedimentos de investigação mediante a instauração de inquérito policial, atividade típica de polícia judiciária, razão pela qual não constitui, em si mesma, uma novidade. Esta mudança resulta do afastamento da aplicação dos dispositivos da Lei 9099/95⁸ nos crimes de violência doméstica e familiar e, neste caso, implica maior volume de trabalho que é demandado na elaboração dos inquéritos policiais que devem ser instruídos por laudos, assentadas de testemunhas, declarações da vítima e autos de qualificação e indiciamento do agressor, antes de serem finalizados por um relatório da(o) delegada(o) e encaminhado ao Ministério Público⁹. Uma das principais queixas entre policiais é a dificuldade para a localização de testemunhas, o que tem repercutido em inúmeros pedidos de dilação de prazos até que os inquéritos policiais sejam concluídos, o que vem ocorrendo em intervalos que variam de um ou até dois anos após o registro da ocorrência. Consequentemente, há uma maior atividade cartorial, uma vez que aumentou o volume de documentos que circulam no interior da delegacia e entre delegacias e juizados.

Outra atribuição que foi dada às polícias civis refere-se à solicitação de medidas protetivas para aqueles casos em que a mulher estiver se sentindo ameaçada em sua integridade física, ou contra seus filhos ou seu patrimônio. A solicitação das medidas protetivas deve ser realizada por um instrumento próprio, no qual conste um breve relato da ocorrência e as medidas adequadas às necessidades da mulher. Este documento deve ser encaminhado ao Juizado em até 48 horas. A solicitação de medidas protetivas é atrelada a um registro policial, de modo que o inquérito policial continuará a ter sua tramitação na delegacia. Este novo procedimento fez com que, em muitos casos, o volume de trabalho seja duplicado.

As medidas protetivas representam a grande contribuição da Lei Maria da Penha para as mulheres que vivem em situação de violência, uma avaliação que é consensual entre os operadores do direito e profissionais de serviços

7 As atribuições previstas no Título III, Capítulo III, artigos 11 e 12 da legislação, referem-se às polícias civis, o que significa que a Lei Maria da Penha deve ser aplicada por todas as delegacias de polícia e para todas as mulheres que vivem situações de violência doméstica e familiar e que demandarem uma resposta institucional. Na prática, o maior movimento vem ocorrendo nas DEAMS, uma vez que estas delegacias especializadas são a principal referência para mulheres.

8 No caso da investigação policial, a Lei 9099/95 prevê um procedimento policial mais célere e menos formal que se consubstancia no formato de um Termo Circunstanciado de Ocorrências que deve conter as versões da vítima e do agressor, sendo dispensada a presença de testemunhas. Outras medidas previstas na Lei 9099/95 também receberam veto de aplicação nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, pela Lei 11.340/2006.

9 Ainda como procedimento criminal, a Lei Maria da Penha prevê a prisão em flagrante delito. Entre 1995 e 2006, quando os casos de violência doméstica e familiar eram, em sua maioria, enquadrados na Lei 9099/95, as prisões em flagrante apenas se aplicavam aos crimes sexuais e nas tentativas de homicídio, o que correspondia a um número pequeno de casos.

especializados (PASINATO, 2010^b, Observe, 2011) e também entre as mulheres (PASINATO, 2010^a). A elaboração deste procedimento demanda, por um lado, que as mulheres conheçam quais são as medidas previstas e tenham condições para discernir quais são relevantes para sua situação. Por outro lado, requer que o profissional que faz o atendimento seja treinado para compreender as especificidades da violência doméstica e familiar baseada no gênero, ou seja, como resultado do exercício desigual de poder na relação entre homens e mulheres, e as dificuldades que são enfrentadas pelas mulheres no momento da denúncia. O profissional deve também ser treinado em aspectos técnicos da elaboração de relatos circunstanciados sobre a ocorrência, de forma que os juízes tenham informações sobre as quais poderá fundamentar sua decisão de deferimento ou indeferimento da medida.

Uma terceira atribuição que foi dada às polícias civis foi cuidar do transporte das mulheres para hospitais ou locais onde estejam em segurança. A polícia também deve conduzir a mulher à sua casa para retirada de objetos e documentos, quando assim for determinado pelas medidas protetivas. Para tanto, as delegacias devem contar com viaturas policiais em condições de uso e policiais que possam se responsabilizar pela execução da tarefa.

Diante de tais mudanças, era esperado que os governos dos estados, responsáveis pela estruturação, manutenção e execução de políticas na área de segurança pública, realizassem investimentos criando melhores condições de funcionamento para as delegacias de polícia, em especial para as DEAMS. Estas reformas deveriam incluir mudanças de infraestrutura, melhoria nos recursos materiais e técnicos, melhor gestão de recursos humanos e capacitação para o trabalho, mas também a elaboração de instrumentos padronizados para a realização dos procedimentos e a edição de normas e decretos regulamentando o funcionamento das delegacias especializadas, dando uniformidade ao atendimento que realizam. Em outras palavras, deveriam representar o reconhecimento das Delegacias da Mulher como parte das políticas de segurança pública, rompendo com o “paralelismo institucional” que marcou a trajetória destas instâncias desde sua criação (GREGORI, 2006) demonstrando o interesse e compromisso do poder público em garantir os direitos das mulheres, com o reconhecimento da gravidade da situação em que se encontram e o oferecimento de serviços de qualidade.

A pesquisa nas 40 DEAMS em funcionamento nas capitais mostrou que esse comprometimento do poder público, na maior parte das vezes, não ocorreu ou vem ocorrendo de forma tímida e com resultados muito pontuais. As DEAMS enfrentam muitas limitações em seu funcionamento, com problemas relacionados à inadequação da infraestrutura e limitações de recursos materiais e técnicos e baixa qualificação dos recursos humanos. A seguir são apresentadas algumas conclusões a respeito do horário de funcionamento das DEAMS e

existência de plantão, atribuições legais, infraestrutura, recursos técnicos e materiais, recursos humanos e capacitação, sistemas de informações e articulação com os serviços especializados, temas que produzem impactos diretos sobre o atendimento dado às mulheres.

Horário de Funcionamento: A existência de atendimento 24 horas nas DEAMS figura entre as principais demandas entre os movimentos de mulheres e profissionais que atuam no atendimento de mulheres vítimas de violência. Os resultados da pesquisa sugerem que não é suficiente garantir a existência dos plantões, sendo necessário conhecer e avaliar a qualidade dos serviços que são oferecidos. Conforme foi possível apurar, 65% das DEAMS nas capitais (26) funcionam em horário comercial (das 8 às 19 horas, de 2ª a 6ª feira) em períodos que variam de 8 a 10 horas de atendimento diário. Com relação aos plantões: 52,5% (21) das DEAMS afirmaram ter atendimento 24 horas, enquanto outras três funcionam em regime de plantão apenas nos finais de semana. Existem diferenças quanto ao atendimento oferecido: em algumas DEAMS o plantão é realizado na própria delegacia especializada e por sua equipe (como em Recife, Porto Alegre e São Paulo/1ª DDM). No entanto, tem se disseminado um modelo de atendimento em que os plantões noturnos e de final de semana são centralizados em delegacias plantonistas ou centrais de flagrante, uma tendência nas políticas de segurança pública de alguns estados, que garante o atendimento policial, mas ele é oferecido para toda a população independentemente do crime que tenham sofrido. Existem também diferenças quanto aos procedimentos adotados: algumas delegacias apenas registram o boletim de ocorrência e, caso sejam necessárias medidas protetivas, a mulher deverá se deslocar a outra delegacia (em geral, em DEAM) em horário de expediente (comercial) para que a medida seja solicitada. Algumas destas mudanças são recentes e estão inseridas em reformas mais amplas das polícias civis estaduais que incluem também a interrupção do atendimento ao público no horário do almoço. Aparentemente, trata-se de uma política de gestão de recursos humanos que tenta minimizar a falta de pessoal que vem sendo enfrentada de forma generalizada pelas polícias civis do país. Se forem consideradas as novas atribuições das polícias na aplicação da Lei Maria da Penha, será possível afirmar que nas DEAMS das capitais o atendimento de urgência não está sendo garantido para as mulheres que sofrem violência. Esta adoção parcial de procedimentos, somada à ausência de outros encaminhamentos e à exigência para que as mulheres dirijam-se a outra delegacia para dar seguimento à ocorrência, acaba por se constituir em um obstáculo de difícil transposição por muitas mulheres, podendo resultar em desistências, no retorno ao relacionamento conjugal violento e a crença de que nada nem ninguém poderá ajudá-las a sair desta situação.

Atribuições Legais: a definição de crimes e contravenções que são de atribuição das DEAMS é feita pelos governos estaduais através de portarias, decretos e resoluções e apresentam algumas diferenças entre os estados. O critério comum é que seja violência contra a mulher baseada no gênero, (excluindo-se, portanto, as ocorrências como roubos, furtos, latrocínios, próprios da criminalidade urbana e que não possuam qualquer motivação aparente relacionada com o sexo da vítima). Outro critério para o atendimento nestas delegacias especializadas estabelece que não importa o tipo de relacionamento entre a vítima e o agressor (podendo ser conhecido ou desconhecido) e do contexto em que tenha sido praticado o delito. Em outras palavras, significa que, ao menos formalmente, o atendimento nas DEAMS não está limitado aos casos da Lei Maria da Penha. As 40 DEAMS pesquisadas registram ocorrências de ameaças, lesão corporal dolosa, maus-tratos e estupro, que são também os crimes mais comuns quando se trata de violência doméstica e familiar. Após a Lei Maria da Penha, foram poucos os relatos de mudanças nestas atribuições. A principal alteração ocorreu para a inclusão de crimes contra o patrimônio e, em alguns casos, a inclusão de contravenções penais, sempre que tenham sido praticados em contexto doméstico e nas relações familiares. Quanto aos homicídios, 32 DEAMS registram o crime na forma tentada e apenas 23 investigam homicídios consumados, desde que a autoria seja conhecida. Não há consenso sobre a relevância desta atribuição para as DEAMS. A falta de pessoal e de recursos materiais para a investigação é apontada como impeditivo para o trabalho, que segue sendo realizado pelas Delegacias de Homicídio ou distritos policiais. Chamou a atenção a justificativa dada por uma delegada para que a DEAM não investigue os crimes de homicídio, usando em seu argumento aquele que ela acredita ser o objetivo do trabalho nestas instâncias especializadas: *“o objetivo da delegacia é proteger a mulher, não é? Então, se ela já perdeu a vida...”* (Delegada Titular).

Prática Promissora de Fortalecimento das Delegacias da Mulher
Departamento de Polícia da Mulher da Polícia Civil de Pernambuco
Em 2008, a Polícia Civil do estado de Pernambuco criou o Departamento de Polícia da Mulher, um dos seis departamentos ligados diretamente à Diretoria-Geral de Operações de Polícia Judiciária. O Departamento é comandado por uma delegada de polícia com experiência nas DEAMS e responde exclusivamente pelo trabalho realizado nas seis DEAMS em todo o estado. Entre suas atribuições estão: coordenar as atividades destas especializadas, padronizar o atendimento através de protocolos comuns, realizar cursos e palestras para a comunidade. Com esta estrutura e atribuições o Departamento está adequado às recomendações da Norma Técnica de Padronização das DEAMS.

*Infraestrutura*¹⁰: Com relação às instalações físicas, em 27 DEAMS (67,5%) as condições de funcionamento foram consideradas boas pelas entrevistadas (e também pelas pesquisadoras), o que inclui apreciação de itens como limpeza, organização, conservação e distribuição de espaços, iluminação, ventilação e disponibilidade e conservação de mobiliários. Outras sete tinham infraestrutura precária e 4 eram inadequadas. Apesar de haver uma descrição mais favorável para as delegacias das regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste, foram relatados problemas em todas as regiões. A maior parte das DEAMS – 24 – está instalada em prédios isolados de outros serviços, embora nem sempre sejam sedes próprias, mas prédios alugados e adaptados. No restante das capitais as DEAMS dividem espaço com outras delegacias como em São Paulo, onde as Delegacias da Mulher estão instaladas junto aos distritos policiais. Em Aracaju, João Pessoa, Teresina/Centro e Boa Vista foram criados espaços que são compartilhados com outras delegacias especializadas (do idoso, discriminação e homofobia), o que faz com que as áreas de espera e circulação sejam compartilhadas, contrariando a recomendação de privacidade que deve ser garantida para os atendimentos (Norma Técnica de Padronização das DEAMS, 2006 e 2010). Todas as delegacias possuem espaços para as atividades de polícia judiciária (cartórios, sala de investigação, gabinete das delegadas), embora nem sempre as dimensões sejam adequadas para comportar todos os funcionários e as tarefas que necessitam ser executadas. Instalações como banheiros privativos, salas para descanso, copa foram encontradas em algumas delegacias, das quais algumas apresentavam péssimas condições de uso, como em Boa Vista, onde a sala de repouso dos funcionários tinha fiação exposta, marcas de infiltração de água nas paredes e armários sem porta.

O principal problema identificado neste quesito está relacionado com a privacidade e a segurança das mulheres, uma vez que são poucas as DEAMS que possuem salas de espera separadas e espaços privativos para realização do primeiro atendimento (quando solicitam informações ou registram a ocorrência policial), de forma que as mulheres acabam expondo suas histórias na presença de todos que estão aguardando atendimento. Ainda com relação aos espaços, identificou-se a manutenção de salas destinadas ao atendimento psicossocial, o que ocorre a despeito das recomendações da Norma Técnica das DEAMS para que este atendimento seja encaminhado para os serviços da rede de atendimento: em 19 DEAMS havia sala destinada para as psicólogas, em 14 havia sala para assistentes sociais e em sete encontrou-se sala para assistência jurídica. Na maior parte dos casos, o atendimento psicossocial é realizado por voluntários e estagiários, o que deve também ser adequadamente analisado.

10 As análises para este item tiveram como referência a Norma Técnica de Padronização das DEAMS (2006 e 2010).

Prática Promissora de Integração dos Serviços da Rede

Espaços Integrados de Atendimento na 1ª Delegacia de Defesa da Mulher de São Paulo

A 1ª Delegacia de Defesa da Mulher de São Paulo está instalada na região central da cidade e é a única que atende em regime de plantão 24 horas em todo o estado. A delegacia funciona em um edifício cedido pelo estado e, embora necessite de reforma e recuperação de sua estrutura, o prédio é espaçoso e comporta em seu interior um Centro de Referência e o Núcleo de Atendimento a Mulher da Defensoria Pública. No local, as mulheres podem efetuar o registro da ocorrência policial e serem encaminhadas para o atendimento psicossocial no Centro de Referência, onde também receberão encaminhamento para outros serviços. No Núcleo da Defensoria o atendimento é realizado por defensores públicos e estagiários e além de receber orientação jurídica, podem dar andamento às solicitações de ações de alimento, o que evita que as mulheres tenham que se deslocar à sede da Defensoria ou aos Fóruns Regionais.

*Recursos materiais e técnicos*¹¹: todas as DEAMs declararam ter recursos técnicos – tais como computadores, impressoras, aparelhos de telefone e fax. No entanto, nem sempre as quantidades são adequadas ou se encontram em condições de uso: 32,5% das delegadas entrevistadas consideram que a inadequação desses recursos representa obstáculo para o bom atendimento e desempenho da atividade policial. Em média, foram localizados 11,4 computadores e 5,8 impressoras por DEAM, com variações significativas entre os estados (por exemplo, no Distrito Federal foram declarados 32 computadores, todos em uso. Enquanto em João Pessoa havia dois computadores, dos quais apenas um estava em funcionamento). Além de problemas de manutenção dos equipamentos, as DEAMS também padecem com equipamentos antigos e que não comportam novas tecnologias como a instalação de softwares de sistemas de informações. Em Boa Vista, a precariedade dos equipamentos é tão grande que o computador é usado como máquina de escrever para digitação de documentos que, após, são impressos e arquivados apenas em papel. Neste contexto, o acesso a redes é ainda mais precário: em 33 DEAMs os computadores estão conectados em rede, mas apenas em 29 delas havia ponto de acesso à internet (pontos que nem sempre estão disponíveis em números suficientes para todas as máquinas). Esta limitação tecnológica favorece ainda mais o isolamento institucional das DEAMS que deixam, por exemplo, de lançar seus registros nas bases de dados eletrônicas das polícias civis. Com relação às viaturas policiais as condições também são de precariedade: a pesquisa

11 Assim como no item anterior, a Norma Técnica para Padronização das DEAMS foi adotada como referência.

apurou a existência de três viaturas em média por DEAM, mas muitas estavam fora de uso ou apresentavam péssimas condições de manutenção.

Recursos Humanos: o número reduzido de recursos humanos foi apontado como o principal obstáculo para o bom funcionamento das DEAMS, expresso na opinião de 33 delegadas titulares entrevistadas (83% do total) em todas as regiões do país. A queixa principal refere-se à falta de pessoal para os cartórios (escrivã/os). Segundo se apurou, o tamanho das equipes variou entre sete e 79 funcionários, entre os quais predominam os agentes policiais – responsáveis pelo atendimento e atividades administrativas. O número de delegadas de polícia varia na média de três delegadas por DEAM. Quanto à vinculação institucional dos funcionários, 90% são efetivos das polícias civis, mas há também 4,3% de terceirizados, 3,5% de temporários e 2,1% que são cedidos de outras secretarias. Em algumas delegacias, as pesquisadoras puderam perceber que os números oficiais de funcionários nem sempre correspondiam ao efetivo que se encontrava trabalhando, em virtude de muitos estarem afastados por licença médica ou para estudo, em férias ou por estarem cedidos para outras delegacias. Outra queixa refere-se à ausência de equipes multidisciplinares em decorrência do pequeno número de psicólogos e assistentes sociais no quadro da segurança pública. Neste caso, a falta de pessoal efetivo costuma ser suprida por estagiária(o)s, principalmente na área de psicologia e direito, contratados através de convênios entre as DEAMS e universidades públicas e privadas, sendo que boa parte deles (40%) são estágios curriculares e não remunerados. O tema merece atenção, pois estes estudantes estão dando atendimento diretamente para as mulheres, sem que se conheça a abordagem que adotam ao falar de direitos, violência ou a própria legislação. Além disso, muitos deles contam apenas com uma supervisão remota de professores e responsáveis pelos programas de estágio.

Práticas Promissoras para Melhoria da Qualidade de Atendimento

Protocolo de Atendimento no DF

A DEAM do Plano-Piloto é a única delegacia especializada do Distrito Policial. Para melhorar o atendimento, a delegada titular desenvolveu dois protocolos de atendimento que são aplicados nas ocorrências de violência sexual e ocorrências de violência doméstica e familiar. Cada protocolo consiste num conjunto de 16 recomendações a respeito da postura do policial no momento do atendimento, as informações que devem ser solicitadas à mulher e a forma como devem ser registradas. Os protocolos também orientam quanto aos documentos necessários para a instauração dos procedimentos policiais, os encaminhamentos que devem ser realizados, de acordo com a Lei Maria da Penha e a entrega de material informativo sobre violência contra a mulher.

Capacitação: Algumas entrevistadas também percebem que os problemas relativos a recursos humanos não se limitam a um déficit numérico, sendo necessário melhorar a qualificação para o trabalho com investimento na formação de profissionais que tenham “perfil” para trabalhar com mulheres em situação de violência. Mesmo entre as delegadas titulares esta formação se apresenta como problemática: apenas 12 declaram ter realizado cursos de capacitação depois de 2006. Além disso, 65% das delegadas titulares (26) assumiram o cargo na fase inicial de implementação da Lei Maria da Penha ou depois, sem noticiar experiência prévia no atendimento a mulheres em situação de violência. Não existem informações sistematizadas a respeito da formação dos demais profissionais destas equipes. As próprias delegadas demonstraram desconhecer o perfil dos profissionais com os quais trabalham cotidianamente. Algumas entrevistadas se limitaram a informar o número de policiais e sua distribuição por cargo (investigadores, escrivã(o)s), mas de modo geral nada sabem a respeito de escolaridade ou especialização para o trabalho que realizam. Algumas também afirmaram assumir esta atividade de treinamento da equipe, embora não existam experiências documentadas dessas iniciativas.

A falta de sistematização sobre essas informações sugere que elas não são usadas para definir a composição das equipes e, tampouco, como estímulo para o aprimoramento do atendimento. Apesar das iniciativas da SENASP e da Secretaria de Políticas para Mulheres para a inclusão de temáticas de gênero e violência nos currículos de formação policial, nos cursos de especialização e capacitação, e de grande inversão de recursos financeiros que já foi realizada, não existem avaliações que permitam conhecer a assimilação desses conteúdos, sua aplicação nas práticas institucionais e o impacto que produzem para o atendimento das mulheres. A realidade de atendimento nas DEAMS sugere, ao contrário, que o atendimento se baseia no senso comum que não reconhece a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e não percebe os desafios que são enfrentados pelas mulheres para sair da situação de violência, persistindo uma distância muito grande entre os conteúdos programáticos e a prática policial.

Práticas Promissoras para a Capacitação de Policiais

Cursos de capacitação organizados pela Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres do Mato Grosso do Sul

Em Campo Grande (MS) não existe um órgão de coordenação das DEAMS, mas a Coordenadoria Estadual da Mulher, organismo governamental de políticas para mulheres, tem atuado para aprimorar a atuação dos policiais de todas as delegacias na aplicação da Lei Maria da Penha. Em uma de suas iniciativas, realizou capacitação de policiais de distritos policiais que dão atendimento às mulheres nos períodos noturno e nos finais de semana. Além de contribuir para a transversalização de gênero nas políticas de segurança, a Coordenadoria promove uma maior integração entre DEAMS e políticas de governo.

Sistemas de Informações: a pesquisa encontrou enorme deficiência na sistematização de dados e produção de estatísticas nas DEAMS. Embora não seja um problema específico destas delegacias especializadas, a falta de informações sistematizadas e disponíveis nestas delegacias chamou a atenção por pelo menos três aspectos.¹² Primeiro, pela aparente despreocupação em conhecer mais detalhes sobre as ocorrências registradas, de modo a aprimorar os registros policiais e os atendimentos que são realizados¹³. Um segundo aspecto refere-se à despreocupação com a prestação de contas para a sociedade, uma vez que essas informações deveriam ser públicas e divulgadas periodicamente. Terceiro, pela baixa percepção das delegadas sobre a importância estratégica que estas informações podem ter para fundamentar suas solicitações por melhoria de recursos materiais, técnicos e de pessoal. Numa perspectiva mais ampla, a ausência de informações sistematizadas, confiáveis e públicas impede as atividades de monitoramento do desenvolvimento de políticas públicas. No caso das DEAMS, limita as avaliações sobre o desempenho das atividades policiais e sobre o impacto que a aplicação da Lei Maria da Penha vem tendo para a vida das mulheres, seja esse impacto positivo ou negativo. Além de conhecer a existência de sistemas de informação, outro objetivo da pesquisa era obter dados sobre os números de inquéritos instaurados distribuídos por tipo de crime, bem como o número de medidas protetivas solicitadas. Os números obtidos foram parciais no tempo e no espaço, fragmentados na sua forma de registro e diversos quanto às fontes que precisaram ser consultadas, gerando um conjunto de dados que, muitas vezes, não permitem afirmações sobre sua representatividade nacional ou sua comparação.

<i>Prática Promissora de Divulgação de Dados sobre Violência Contra a Mulher</i>

<i>Dossiê Mulher – Sistematização de Dados Policiais</i>

O Instituto de Segurança Pública (ISP) do Estado do Rio de Janeiro publica anualmente o Dossiê Mulher, no qual se encontram dados sistematizados a respeito dos registros policiais sobre violência contra a mulher de todas as delegacias de polícia do estado. O documento permite acompanhar os registros de violência contra a mulher com dados desagregados por sexo do agressor, idade, raça/cor e

12 Dizer que não existem informações sistematizadas não significa que as DEAMs não contabilizem o movimento de registros policiais. No entanto, esta contabilidade é feita apenas para fins de prestação de contas sobre as atividades realizadas, que são enviadas para as delegacias gerais ou secretarias de segurança pública, para fins de correição institucional. Algumas delegacias também informaram que enviam os dados para a SENASP. Não há qualquer supervisão sobre o trabalho realizado, e esta atividade (que consiste em preenchimento de formulários digitais ou em papel), que deve ser realizada por um funcionário qualificado para a função (como a escrivã-chefe) é, às vezes, deixada a cargo de estagiários ou funcionários terceirizados que estejam mais disponíveis para o trabalho.

13 Algumas delegadas, mais engajadas com o tema da violência contra a mulher, mantêm sistemas de registros particulares contendo algumas informações sobre as ocorrências registradas. A finalidade é usar estes registros como ilustração nas palestras que realizam.

estado civil das vítimas, além de trazer análises comparativas segundo a natureza dos crimes. Os crimes enquadrados na Lei Maria da Penha possuem categorias específicas, o que permite conhecer o impacto da Lei Maria da Penha no movimento de denúncias realizadas pelas mulheres. Esta compilação de dados é possível porque as delegacias são interligadas pelo sistema de Delegacia Legal e todos os registros policiais do estado estão lançados numa base única e integrada de dados¹⁴.

Articulação com os serviços especializados de atendimento às mulheres: a aplicação integral da Lei Maria da Penha demanda intervenções intersetoriais, com atenção na área de saúde, assistência social, psicológica, jurídica, médica e judicial, além de acesso a direitos relacionados a trabalho, educação, habitação, entre outros. Para tanto, a própria legislação alerta para o comprometimento dos diversos setores públicos para a oferta desses serviços. Sinaliza também para sua articulação em rede, para que o atendimento à mulher se dê de forma integral. A despeito do aumento no número de serviços especializados e dos avanços para a articulação entre os serviços, a pesquisa apurou que as delegadas possuem um conhecimento limitado sobre os serviços que podem ser acionados e sobre sua existência nas capitais incluídas no estudo. De modo geral, as entrevistadas avaliaram como positiva a articulação com os serviços que dão atendimento psicossocial para as mulheres – como os centros de referência, as casas abrigo e os serviços de atendimento para vítimas de violência sexual – e, também, com os Juizados de Violência Doméstica e Familiar, onde esses serviços existem. Apurou-se também que pouco menos da metade das DEAMS (42,5%) mantém um cadastro atualizado com endereço de serviços para onde as mulheres podem ser encaminhadas, o que seguramente reflete também esta dificuldade de articulação.

Prática Promissora de Divulgação de Serviços da Rede de Atendimento à Mulher

<i>Guia de Defesa, Orientação e Informação sobre Violência Contra a Mulher</i>

Desde 2005, a CEPIA – Centro de Estudos, Pesquisa, Informação e Ação –, uma organização não governamental feminista, com sede na cidade do Rio de Janeiro, edita um Guia de Serviços de atendimento a mulheres em situação de violência. Além de endereços e telefones de serviços de todo o estado do Rio de Janeiro, o guia também traz informações sobre o tipo de atendimento oferecido por cada serviço e uma cartilha com informações sobre as características da violência contra a mulher e o que as mulheres podem fazer nessas situações. Em 2010, o Guia chegou à sua 7 ^a edição, revisada e atualizada, e é apresentado em versão impressa.

14 Dossiê Mulher 2010 encontra-se disponível para download no sítio eletrônico do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro: http://urutau.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/DossieMulher 2010.pdf

2.2 OS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar são instâncias especializadas na aplicação da Lei Maria da Penha, cuja criação é uma recomendação da própria legislação visando à elaboração de condições para que as medidas de punição, proteção, assistência e prevenção possam ser aplicadas integralmente.

A criação destes Juizados é atribuição dos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal. Na maioria dos estados, o que se encontra são varas criminais adaptadas e Juizados Especiais Criminais que acumulam a aplicação da Lei Maria da Penha. De acordo com o balanço recentemente divulgado pelo CNJ, em 12 estados existe apenas um Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instalado nas capitais.¹⁵ Esta falta de compromisso dos Tribunais de Justiça tem provocado grandes limitações para que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar tenham acesso a seus direitos, especialmente nas comarcas localizadas no interior dos estados onde as varas atuam de forma ainda mais isolada, pela ausência de outros serviços especializados aos quais as mulheres possam recorrer.

Nesta pesquisa foram selecionados apenas aqueles Juizados que funcionam exclusivamente para a aplicação da Lei Maria da Penha e foram criados com essa finalidade. No total foram identificados 26 Juizados que preenchem esse critério, localizados em 19 capitais¹⁶.

Da mesma forma como altera os papéis das polícias no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei Maria da Penha também prevê novas atribuições para os Juizados, que deverão ter uma atuação que difere da aplicação tradicional da justiça criminal – que se limita à apreciação das responsabilidades criminais e distribuição de penas – para operar em consonância com as convenções internacionais de proteção dos direitos da mulher (CEDAW e Convenção de Belém do Pará), com a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que enfatizam a adoção de medidas para enfrentar a violência contra a mulher em seus efeitos diretos e indiretos contra a autonomia das mulheres e o exercício de seus direitos.

Para cumprir com este papel, os Juizados devem contemplar a dupla competência que é dada ao magistrado para atuar nas causas cíveis e criminais relacionadas à ocorrência de violência doméstica e familiar contra a mulher; dispor

15 Ainda de acordo com o mesmo balanço, os estados da Paraíba, Rondônia e Sergipe ainda não criaram nenhum Juizado Especializado. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/campanhas/mariapenha/apresentacoes/apresentacao_v_jornada_versao_i.pdf

16 Na época em que a pesquisa foi realizada, os estados que não possuíam Juizados de Violência Doméstica e Familiar eram Rondônia e Santa Catarina (que tiveram Juizados criados em agosto de 2010), Paraíba, Roraima, Piauí e Sergipe.

de equipe multidisciplinar com profissionais de psicologia e serviço social, para assessorar os magistrados em suas decisões, dar encaminhamento para as medidas de assistência e promover a articulação entre os Juizados e a rede de serviços especializados. Os trabalhos do Juizado devem, ainda, ser assessorados por Núcleos Especializados da Defensoria Pública, que deverão assegurar a presença de defensores para acompanhar as vítimas em todos os atos processuais, além de garantir defensores públicos para acompanhamento dos réus nos processos criminais. Ao Ministério Público a lei também recomenda que sejam criadas Promotorias Especializadas que atuem exclusivamente nos Juizados, como órgão auxiliar nas solicitações de medidas protetivas, na titularidade das ações criminais incondicionadas, entre outras atribuições.

A seguir são apresentados os resultados da pesquisa para os itens que tratam das atribuições legais dos Juizados, os recursos humanos e capacitação, as equipes multidisciplinares, as Promotorias Especializadas e os Núcleos da Defensoria Pública.

Atribuições legais: Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar possuem competência para a apreciação e julgamento de todos os crimes enquadrados na Lei Maria da Penha. Na maior parte dos Juizados, os homicídios tentados e consumados estão excluídos deste rol por serem de competência exclusiva dos Tribunais do Júri. Além da apreciação de matéria penal, a dupla competência dada aos magistrados nestes Juizados compreende também a apreciação de matéria cível, solicitada através das medidas protetivas. Ao preservar a conexão entre os litígios, quis o legislador permitir que o mesmo juiz que julga os pedidos de separação conjugal, ação de alimentos, afastamento do agressor do lar – entre outras medidas protetivas – possa levar este conhecimento em consideração na apreciação das práticas violentas relacionadas a estes conflitos familiares, e que ensejaram os processos criminais. Conforme se apurou na pesquisa, esta dupla competência não está sendo exercida de maneira consensual pelos juízes. Em 10 Juizados a atuação nos processos cíveis tem se limitado às medidas cautelares, aplicadas no âmbito das medidas protetivas, que contemplam as ações provisórias de alimentos, de guarda de filhos, além do afastamento do agressor da residência e a proibição de aproximação e contato. Essas medidas são deferidas com prazo de validade, após o qual as ações principais devem ser encaminhadas nas Varas de Família e/ou Varas Cíveis. Este entendimento encontra respaldo nas resoluções do FONAVID – Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – e também nos posicionamentos do IBDFAM – Instituto Brasileiro de Direito da Família. O argumento principal desses posicionamentos refere-se ao caráter especializado das matérias de família, especialmente por envolver os filhos do casal e seus direitos.

Esse tema precisa de melhor reflexão. A competência dada ao magistrado para julgar todas as ações relacionadas com a violência contra a mulher tinha como propósito assegurar o acesso das mulheres à justiça de forma mais rápida e menos onerosa. Além disso, a não padronização de procedimentos fere o princípio da universalização do acesso à justiça, criando oportunidades diferentes para grupos de mulheres que enfrentam situações semelhantes de desrespeito a seus direitos. Por fim, ainda que as Varas de Família sejam especializadas para o tratamento de questões relacionadas à guarda de filhos e à separação conjugal, não é incomum que os problemas sejam reduzidos ao pagamento da pensão alimentícia, tratado como uma disputa em torno de valores monetários e que é resolvida em setores de conciliação, por voluntários e pessoas sem qualquer preparo para reconhecer a violência que está por trás desses conflitos (Perrone, 2010).

Prática Promissora na definição das atribuições dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar de Belém do Pará

Em Belém do Pará, os dois Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher foram criados por lei estadual que também modificou a Organização Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Os dois Juizados possuem competência para julgar todas as causas cíveis e de família, crimes e contravenções, desde que praticados contra a mulher, em contexto doméstico e familiar – segundo definição da Lei Maria da Penha –, incluindo os crimes de homicídio consumado e tentado. Esta abrangência foi possível porque a alteração na Organização Judiciária permitiu a criação de mais um Tribunal do Júri vinculado ao Juizado. Esses são os únicos juizados em todo o país com competência tão ampla.

Recursos humanos: Uma das principais queixas apresentadas pelos entrevistados quanto às condições de funcionamento dos Juizados refere-se à falta de recursos humanos. Para 12 entrevistados, as equipes disponibilizadas pelos Tribunais de Justiça não são compatíveis com o número crescente de processos que tramitam nesses Juizados. As queixas referem-se à falta de pessoal de cartório, ao pequeno número de juízes, à ausência de equipe multidisciplinar e, também, à falta de uma equipe de oficiais de Justiça que atue exclusivamente junto ao Juizado, para dar vazão ao grande número de mandados que são expedidos no deferimento das medidas protetivas, e naqueles que são necessários para o andamento dos processos criminais. Problemas com oficiais de Justiça foram

referidos por vários entrevistados, inclusive porque provocam atraso no cumprimento das medidas em desrespeito a seu caráter de urgência e acabam afetando também a dinâmica de funcionamento de outros serviços, como as casas abrigo, onde muitas mulheres aguardam as medidas protetivas para dar andamento ao processo de desabrigoamento (Pasinato 2010^a e 2010^b, Observe, 2011). Com relação ao conjunto das equipes que atuam nos cartórios dos Juizados, da mesma forma como ocorreu nas DEAMS, as tentativas de obter informações detalhadas sobre seu tamanho, composição e sobre o perfil dos servidores, não foram bem-sucedidas em decorrência da ausência de informações sistematizadas e públicas sobre quem são estes profissionais. O que se sabe é que a designação dos servidores segue critérios meramente burocráticos com preenchimento de vagas por concurso público, sem que seja necessária qualquer formação especializada sobre a violência doméstica e familiar. Após ingressarem nas carreiras judiciárias, os servidores passam por treinamento a respeito da administração judiciária, técnicas e gestão de atividades cartoriais, as quais, por sua vez, não envolvem nenhuma informação sobre as especificidades dos procedimentos da Lei Maria da Penha.

Equipe multidisciplinar: a presença de equipes multidisciplinares atuando exclusivamente nos Juizados é um elemento definidor da especialização destas instâncias. A composição destas equipes está definida no artigo 29 da Lei Maria da Penha, que também define suas atribuições e estabelece a obrigatoriedade dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal para prover a sua contratação. A composição das equipes está também amparada em resolução do CNJ e nos Enunciados do I FONAVID, que se dedicaram a estabelecer as atividades que deverão ser realizadas por essas equipes, entre as quais estão: a elaboração de pareceres técnicos para os juízes, encaminhamento da mulher para serviços especializados de acordo com as medidas de assistência aplicadas, representação dos Juizados na articulação com os demais serviços especializados, favorecendo a integração dos serviços e a aplicação das medidas protetivas e de assistência. Entre os Juizados pesquisados, apenas 18 contavam com equipe multidisciplinar atuando exclusivamente nessa instância. Para três entrevistados, a ausência dessas equipes é reconhecida como um obstáculo para a aplicação da Lei Maria da Penha, limitando os encaminhamentos que poderiam ser realizados para as mulheres. Em alguns Juizados, as equipes funcionam precariamente, com poucos profissionais, às vezes apenas com atendimento psicológico ou apenas de serviço social. Além disso, nem todos os Tribunais de Justiça disponibilizaram profissionais de seus quadros para compor as equipes, o que leva eles serem contratados de forma temporária, fazendo com que o fornecimento do atendimento se dê de maneira descontínua e precariamente organizada.

Prática Promissora de Articulação de Equipes Multidisciplinares

Convênio entre o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e a Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres de Minas Gerais (CEPAM)

Em Minas Gerais, o Tribunal de Justiça e a Coordenadoria Estadual de Políticas para Mulheres (CEPAM) celebraram convênio para a composição da Equipe Multidisciplinar que atende junto às duas Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher existentes na capital: o Tribunal de Justiça cedeu duas assistentes sociais e a CEPAM cedeu a equipe de psicólogos que atendem no Centro de Referência Risoleta Neves, sob sua coordenação. Desse modo, tornou-se possível dar maior agilidade e qualidade aos pareceres técnicos e encaminhamentos para as mulheres.

Promotorias Especializadas: A Lei Maria da Penha também ampliou as atribuições do Ministério Público, que deverá atuar nas causas cíveis (das medidas protetivas) e criminais, além de atuar como órgão fiscalizador dos serviços de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Caberá também ao Ministério Público a estruturação e manutenção de um cadastro integrado de ocorrências de violência doméstica e familiar contra a mulher. Com tantas novidades, tem sido estimulado que os Ministérios Públicos Estaduais e do Distrito Federal criem Promotorias Especializadas para atuar exclusivamente junto aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar e que desenvolvam também os Núcleos de Direitos da Mulher, que poderão assumir as atribuições de fiscalização e gestão do cadastro de informações, além de contribuir para a padronização de procedimentos na aplicação da Lei Maria da Penha nas promotorias especializadas e naquelas que atuam nas comarcas do interior, nas Varas Criminais adaptadas. Nas 19 capitais pesquisadas, foram identificadas 10 Promotorias Especializadas, com competência exclusiva para trabalhar nos Juizados. Em geral, cada promotoria é composta por apenas um promotor de Justiça e estagiários, atuando em apenas um Juizado. As demais capitais, onde não foram criadas essas instâncias especializadas, o promotor de Justiça designado para o Juizado também acumula o trabalho em outras Varas ou Juizados não especializados em violência doméstica e familiar. Há também casos em que o promotor atua em diferentes comarcas. Foram também identificados apenas dois Núcleos de Gênero: no Distrito Federal e em Salvador. Nas outras capitais, as Promotorias Especializadas estão acumulando todas as atividades, fazendo com que algumas vezes as pautas de audiências acabem prejudicadas pela sobrecarga de trabalho e pelo pequeno número de profissionais.

Prática Promissora do Ministério Público

Grupo Especializado de Direitos da Mulher/GEDEM e a Promotoria Especializada de Violência Doméstica e Familiar do Ministério Público da Bahia

Em 2006, atendendo a uma reivindicação do movimento de mulheres local, o Ministério Público da Bahia criou o Grupo Especializado de Direitos da Mulher/GEDEM com a atribuição de promover ações de transversalização de gênero nas políticas da instituição, fiscalizar as ações das demais promotorias em matérias que envolvam direitos da mulher, representar o Ministério Público no Grupo de Trabalho da Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e dar orientação à Promotoria Especializada e demais promotorias do interior que atuam na aplicação da Lei Maria da Penha. Em 2008, com a instalação da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, foi criada também a Promotoria Especializada que atua exclusivamente junto à Vara na capital, com equipe própria formada por uma promotora de Justiça e estagiários.

Núcleos da Defensoria Pública: a grande mudança introduzida pela Lei Maria da Penha na política de assistência judiciária é a exigência para que as mulheres sejam acompanhadas por defensor em todos os atos processuais, sejam cíveis ou criminais, relacionados à sua denúncia de violência, conforme definido no artigo 27 da Lei Maria da Penha. A medida visa a garantir que as mulheres tenham orientação e acesso a informações consideradas essenciais à sua proteção e a garantia de seus direitos. Para assegurar este atendimento, tem sido recomendado que as Defensorias Públicas criem Núcleos de Atendimento à Mulher que atuem exclusivamente nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar, garantindo que as mulheres tenham acesso à assistência judiciária gratuita e integral. Existem Núcleos de Atendimento à Mulher em 15 capitais, mas a maior parte limita sua intervenção às ações cíveis e de família e nem sempre atendem exclusivamente casos relacionados à violência doméstica e familiar. Apenas em dez Juizados foram identificados defensoras públicas que atuam exclusivamente junto aos Juizados e acompanham as mulheres nos pedidos de medidas protetivas, nas audiências previstas no artigo 16 da Lei Maria da Penha (nos casos de retratação da representação criminal) e nas audiências de instrução nos processos criminais. Uma justificativa para a limitação destas intervenções é o pequeno número de defensores públicos existentes na maior parte das capitais. Mas aparentemente, há também um obstáculo na forma como os defensores entendem seu papel nos processos criminais. Tradicionalmente, a defesa atua nos processos criminais em favor dos réus, uma vez que os interesses das vítimas estão representados pelo Ministério Público. Dessa maneira, entendem que a presença

do defensor público representando as vítimas nas audiências criminais criaria uma desigualdade jurídica que poderia ser prejudicial ao réu. Entende-se que esta medida prevista pela lei está sendo interpretada sob uma ótica limitada e tradicional de acesso à justiça, uma vez que o acompanhamento das mulheres por defensores deve assegurar que tenham acesso a informações e orientações a respeito dos atos processuais e das decisões que estão sendo tomadas, sem que necessariamente os defensores tenham que atuar como assistentes de acusação em todos os processos, com intervenções formalizadas em peças processuais.

Assim como outras 'novidades' que foram trazidas pela legislação, alterando as atribuições dos operadores do direito, este papel da Defensoria Pública (e que se estende aos defensores constituídos) deve ser analisado cuidadosamente e melhor compreendido em busca de soluções que permitam o exercício desse direito pelas mulheres. De qualquer maneira, independentemente dos limites que as Defensorias têm apresentado no atendimento oferecido às mulheres, em algumas capitais foi possível perceber que a assistência judiciária gratuita para os réus também é precária, o que demanda uma reformulação mais abrangente das políticas de Defensoria Pública nos estados e no Distrito Federal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta inicialmente apresentada para este artigo consistia em discorrer a respeito de experiências bem-sucedidas na aplicação da Lei Maria da Penha, considerando suas diferentes esferas de intervenção e os vários atores envolvidos. A execução da tarefa poderia ser relativamente fácil, buscando em pesquisas recentes alguns exemplos daqui e dali, para descrever seu conteúdo e mostrá-los como iniciativas promissoras, posto que tudo seja ainda muito novo, sendo difícil conhecer resultados e medir seu impacto sobre a redução da violência que aflige as mulheres em ambiente doméstico e nas relações familiares.

Uma proposta relativamente simples, não fossem os obstáculos, desvios e atalhos que se tem identificado na aplicação da lei. Entre eles, destaca-se a dificuldade em se avaliar o sucesso ou a promessa de uma iniciativa, num contexto em que a produção e sistematização de informações não são priorizadas e limitam qualquer avaliação sobre o alcance dos resultados que são propostos. Diante desta realidade, a proposta inicial foi redefinida para que se pudesse apresentar alguns resultados da primeira pesquisa nacional a respeito das condições de funcionamento das DEAMS e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, em funcionamento nas capitais e no Distrito Federal.

O cotidiano de funcionamento das DEAMS e Juizados revelam contextos institucionais de grande precariedade e muitos limites para enfrentar os desafios que são colocados por uma legislação nova, complexa e avançada como a Lei Maria da Penha. Apesar do pessimismo que alguns relatos e contextos acabam

por inspirar, não se pode concluir que haja um fracasso generalizado destas instâncias na aplicação da lei e, conseqüentemente, na redução da violência contra as mulheres na sociedade. Ao contrário, os dados devem ser tomados como um convite para novas reflexões e debates em busca de alternativas para melhorar o funcionamento das políticas públicas envolvidas com a aplicação dos dispositivos da Lei Maria da Penha e o atendimento de mulheres em situação de violência.

As práticas de monitoramento e avaliação de políticas públicas ainda constituem novidade no país. A inexistência de séries históricas de dados, aliada a culturas institucionais de não valorização da produção de informações, da transparência dos atos institucionais e uso de recursos públicos, e avessas ao controle social, fazem com que as iniciativas de monitoramento tornem-se, elas próprias, limitadas no tempo e no espaço. A criação de um Observatório para monitorar e avaliar a implementação da Lei Maria da Penha vem como proposta para alterar esse cenário nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Os desafios até aqui enfrentados e os resultados alcançados reforçam a necessidade de dar continuidade a esta iniciativa, usando os resultados das pesquisas como instrumento de diálogo com os profissionais, gestores e formuladores de políticas públicas, na busca de parcerias que tornem a aplicação da lei realmente integral, contribuindo para a construção de relações de respeito entre homens e mulheres e igualdade no exercício dos direitos da cidadania.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DataSenado. Pesquisa Nacional sobre Violência contra a Mulher. DF: Senado Federal, fev. 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/opinia-publica/release_pesquisa.asp?p=32. Acesso: 10/03/2011
- DAW. Handbook for legislation on violence against women – Advanced versión. 2009. New York: Department of Economic and Social Affairs (DESA)/Division for the Advancement of Women (DAW). 71 páginas
- Fundação Perseu Abramo, Pesquisa Mulheres brasileiras e gênero nos espaços público e privado. 2010. SP: Fundação Perseu Abramo/SESC. Disponível em: <http://www.fpa.org.br/blog/pesquisa-mulheres-brasileiras-na-integra-para-consultar-e-baixar>. Acesso em 10/03/2011
- GREGORI, Maria Filomena. Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos. Debert, Guita G.; Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). *Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças*. Coleção Encontros. Campinas: PAGU/UNICAMP. 2006, pág.: 57-87.
- IBOPE/Instituto Avon. Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil. 2006. São Paulo.

- IBOPE/THEMIS. Dois anos da Lei Maria da Penha: o que pensa a sociedade? Principais resultados da PESQUISA IBOPE/THEMIS. 2008. São Paulo
- OBSERVE. MONITORAMENTO DA LEI MARIA DA PENHA. Relatório Final. Salvador: Observe. 2009.
- OBSERVE. Pesquisa Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais. Relatório Final. Salvador:UFBA. 2011.
- OBSERVE. Pesquisa sobre Condições de aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMS) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e DF. Relatório Final. Dezembro de 2010. Salvador: UFBA. 234 páginas
- OPAS – Modelo de Leys y Políticas sobre Violencia Intrafamiliar contra las mujeres. Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C. abril 2004. 41 páginas.
- PASINATO, Wânia. Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá – Mato Grosso. *Cadernos Observe* nº 2. Salvador: UFBA. 2010^b.
- PASINATO, Wânia. Violência, Gênero e Acesso à Justiça. Contribuições da Delegacia Especial de Crimes Contra a Mulher e da Rede de Enfrentamento a Violência de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Relatório Final do Projeto Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência. Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru). PAGU/CEPLAES/FloraTristan/Margarida Ramos/PATH&Intecambios/IDRC. São Paulo: 2010^a.
- PERRRONE, Tatiana Santos. *Quais valores? Disputas morais e monetárias em Ações de Alimentos – uma etnografia em Varas de Família*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Antropologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (PPGAS/FFLCH) da Universidade de São Paulo. São Paulo. 2010.
- UNODC. Good Practices in combating and eliminating violence against women”. Report of the expert group meeting. 2005. Viena: UNDAW/UNODC.