



**PROJETO : CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO
OBSERVATÓRIO DA LEI 11.340/2006 – LEI MARIA DA PENHA**

**MONITORAMENTO DA LEI MARIA DA PENHA
RELATÓRIO PRELIMINAR DE PESQUISA**

Equipe Responsável:

Márcia Queiroz de Carvalho Gomes
Zilmar Alverita da Silva
Cândida Ribeiro Santos
Cecilia M. B. Sardenberg

SALVADOR
2009

SUMÁRIO

	Pág.
Introdução	4
1 O Combate à Violência Contra as Mulheres no Brasil: Lutas dos Movimentos de Mulheres e Feministas	10
1.1 Meados da Década de 1970: da denúncia à “ação direta”	11
1.2 Década de 1980: “da ação direta à reivindicação de políticas públicas	13
1.3 Década de 1990: avanços e retrocessos	17
1.4 A Lei 11.340/06: mais um “momento estratégico” da luta por políticas integrais	21
2 A Lei Maria da Penha	26
2.1 Medidas de prevenção	29
2.2 Medidas de proteção e assistência	30
2.3 Medidas de punição	32
2.4 O Monitoramento da Lei	32
3 Monitorando o Cumprimento da Lei 11.340/2006: Testando os Indicadores	35
3.1 O processo de construção dos indicadores e os procedimentos metodológicos	35
3.2 As Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher	41
3.2.1 Funcionamento	47
3.2.2 Recursos Humanos	48
3.2.3 Qualificação e Capacitação Profissional	48
3.2.4 Recursos Físicos	52
3.2.5 Condições de Acessibilidade	53
3.2.6 Disponibilidade de Dados	54
3.2.7 Articulação com Rede de Serviços	59
3.2.8 Principais Problemas Apontados	61
3.3 Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra Mulheres	62
3.3.1 Contexto de Criação dos Juizados e Varas	64
3.3.2 Condições de Funcionamento	82
3.3.3 Recursos Humanos	83
3.3.4 Qualificação e Capacitação Profissional	84
3.3.5 Recursos Físicos	86
3.3.6 Disponibilidade de Dados	86
3.3.7 Articulação com a Rede de Serviços	88
3.3.8 Principais Problemas Apontados	90
4 Identificando Boas Práticas	91
4.1 Boas Práticas no âmbito das DEAMs	91
4.2 Boas Práticas no âmbito dos Juizados	92
4.3 Ações de Outros Órgãos Governamentais e da Sociedade Civil	95
5 Considerações Finais e Recomendações	99

5.1	Considerações em torno das DEAMs e Segurança Pública	99
5.2	Considerações sobre o Judiciário	102
5.3	Considerações sobre Instrumentos e Métodos de Coleta	104
5.4	Recomendações	106
5.5	Reflexões Finais sobre Monitoramento	109
5.6	Algumas poucas reflexões sobre a Constitucionalidade da Lei	109
	Bibliografia	113
	Apêndice I – Ações Realizadas pelo Observatório LMP no Primeiro Ano	117
	Apêndice II – Instrumentos de Coleta	121
	Anexos	134

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados do primeiro ano de trabalho do Projeto de Construção e Implementação do Observatório de Monitoramento da Lei 11.340/2006 - Lei Maria da Penha – LMP e, mais especificamente, do levantamento conduzido entre Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres – DEAMs e Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher em Brasília-DF, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belém e Salvador. Junto a este Relatório, seguem os relatórios individuais dos levantamentos nessas capitais, bem como um estudo de caso realizado em Cuiabá.

A Lei Maria da Penha, Lei 11.340, sancionada em 07 de agosto de 2006, se constitui em uma reconhecida conquista dos esforços empreendidos pelos movimentos de mulheres e feministas, com o empenho de órgãos governamentais, não-governamentais e do Congresso Nacional. Tem por objetivo maior criar “mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher” (artigo 1º), baseando-se na Constituição Federal (art. 226, parágrafo 8), na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, entre outros tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Essa Lei dispõe também sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, além de prescrever a necessidade de uma ação ampla e integral na prevenção e no combate a essa violência, por parte dos diversos níveis de governo e do Poder Judiciário, e de setores organizados da sociedade civil. Dessa forma, a construção de mecanismos para acompanhamento da boa aplicação da LMP se impõe como tarefa fundamental no combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

O Observatório da Lei Maria da Penha insere-se nesse contexto. Criado a partir da iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPMulheres), ao lançar um Edital para seleção de um consórcio para a construção e implementação de um observatório para

monitoramento da Lei Maria da Penha, o consórcio vencedor congrega 12 organizações, entre núcleos de pesquisa e organizações não-governamentais, com representações nas cinco regiões brasileiras, a saber: 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. Cabe salientar que sua criação está de acordo, inclusive, com as recomendações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, organizada em junho de 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e com o Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres.

O Observe- Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha iniciou suas atividades em setembro de 2007 e prevê, no período de dois anos, o desenvolvimento de um conjunto de ações que visam acompanhar a implementação e aplicação da Lei Maria da Penha e identificar avanços e dificuldades para a sua efetiva e plena aplicabilidade, gerando informações úteis para os movimentos de mulheres e para as instituições públicas responsáveis pelas políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

A proposta do Observatório da LMP se destaca de outras iniciativas de monitoramento, na medida em que propõe, como seu “produto mais forte” (Aquino, 2008), a construção de uma metodologia de monitoramento da LMP, com indicadores sólidos, que venha a servir de referência para outras iniciativas

de monitoramento da própria Lei e produzir e divulgar conhecimentos na área, gerar informações que subsidiem políticas públicas e ações políticas de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Entendem, portanto, as entidades que participam do Consórcio que a produção e sistematização de dados quantitativos e qualitativos se constituem como elementos imprescindíveis para avaliação e acompanhamento das políticas públicas.

No primeiro ano de atividades, o Observatório avançou na organização e fortalecimento da sua rede interna por meio de reuniões, informativos eletrônicos internos e encontros em eventos. Ao mesmo tempo, empenhou-se, também, na articulação com outros órgãos e instituições, a exemplo da iniciativa de diálogo com o Superior Tribunal de Justiça, em Brasília/DF, e do estreitamento de relações com instituições locais/regionais da Rede de atenção à mulher em situação de violência.¹

O Consórcio elegeu como tarefa prioritária, para o primeiro ano de atividades do Observatório, desenvolver um processo de construção de indicadores para o monitoramento da LMP, que resultou na elaboração e aplicação de dois formulários, sendo um instrumento de coleta especialmente pensado para as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher e outro para os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Esses serviços foram escolhidos pelos papéis estratégicos que desempenham na resolução de casos de violências doméstica e familiar exercidas contra mulheres.

Os dois formulários reúnem indicadores básicos fundamentais para acompanhamento da aplicação da LMP e foram elaborados coletivamente, contando com a participação de todas as coordenações regionais do Consórcio, além da colaboração de profissionais como a então juíza titular do Juizado especializado de Cuiabá, e a coordenadora das DEAMs do Rio de Janeiro, criando a oportunidade de serem incluídas sugestões de quem está na “ponta”, prestando atendimento às mulheres, ou lidando diretamente com os serviços que realizam essa tarefa. Vale destacar que a consolidação final dos indicadores no formato dos dois formulários – um dirigido às DEAMs e outro aos Juizados - foi desenvolvida pela Profa. Dra. Jussara Prá, do NIEM/UFRGS

¹ Encontra-se no Apêndice I uma tabela contendo as Ações realizadas pelo Observatório no seu primeiro ano de atividades.

e pela Dra. Leila Linhares Barsted, da CEPIA, respectivamente, graças às suas reconhecidas experiências e conhecimentos na temática em questão.

Conforme programado, os dois formulários foram aplicados nas capitais sedes das cinco coordenações regionais do Observatório: Belém, Salvador, Brasília, Rio de Janeiro e Porto Alegre, no período de maio a agosto de 2008. Para além da finalidade de coleta de informações, essa fase de aplicação dos instrumentos de coleta teve por objetivo explorar os limites e possibilidades de obtenção de dados quantitativos e qualitativos considerados estratégicos para o monitoramento da LMP. Os formulários buscaram obter dados acerca das condições de funcionamento, sistema de registro e sistematização de dados, procedimentos adotados, como se articulam com os outros serviços da Rede de atendimento à mulher em situação de violência, principais problemas enfrentados no cumprimento de suas atribuições, dentre outros aspectos.

Os dados colhidos através desses formulários geraram cinco relatórios, produzidos por cada Coordenação Regional, os quais foram apresentados e discutidos em um *workshop*, realizado em outubro de 2008, com a participação de todas as organizações componentes do Consórcio, além da presença da Dra. Wânia Pasinato, consultora do Observatório para o Estudo de Caso do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Cuiabá (MT). Nessa reunião discutimos o referido Estudo de Caso, além de avaliarmos o resultado do trabalho desenvolvido nas cinco capitais, identificarmos lacunas e planejarmos novas estratégias para a próxima etapa da pesquisa, que, conforme aponta o projeto aprovado, deverá envolver os 26 estados e o Distrito Federal. Ressaltamos, também, a importância dessa etapa do trabalho, realizada neste primeiro ano de atividade, como parte de um processo de capacitação das próprias componentes do Consórcio para a construção de um conhecimento a respeito de monitoramento de políticas públicas de combate à violência contra as mulheres e exercícios de controle social, experiências indispensáveis para posteriores transferências de tecnologias de monitoramento.

Nesse sentido, foi de fundamental importância a realização, conforme previsto no Projeto, em março de 2008, do Estudo de Caso sobre a implementação e funcionamento dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar e o funcionamento da rede de atendimento às mulheres em situação

de violência na cidade de Cuiabá, Mato Grosso. O Estudo foi realizado pela pesquisadora Dra. Wânia Pasinato, sob a supervisão da AGENDE – Regional Centro-Oeste, oferecendo um diagnóstico sobre as condições de funcionamento e aplicação da Lei Maria da Penha nas Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar de Cuiabá. Além disso, traz informações sobre as relações estabelecidas entre essas Varas e outros serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, contribuindo, assim, para a identificação de possíveis obstáculos para o funcionamento das Varas Especializadas, bem como de possíveis soluções apresentadas pelos operadores do direito e agentes que atuam nos serviços pesquisados.

Tanto os dados colhidos através da aplicação dos formulários nas DEAMs e nos Juizados, nas cinco capitais, como o Estudo de Caso desenvolvido em Cuiabá, permitiram um exercício coletivo de reflexão para identificação de possíveis “boas práticas” que vêm sendo adotadas nos diferentes estados, bem como a identificação de pontos negativos ou práticas que precisam ser revistas e que merecem maior atenção e acompanhamento.

Outra atividade desenvolvida pelo Consórcio foi o lançamento do Site do Observatório da Lei Maria da Penha, em 07 de agosto de 2008. Concebido como outro importante instrumento de monitoramento da Lei, o Site OBSERVE (www.observe.ufba.br) tem sido utilizado como espaço para divulgar informações relevantes sobre a LMP, artigos e notícias, socializar conhecimentos produzidos pelas pesquisadoras do consórcio e por outros grupos e instituições. O OBSERVE vem sendo alimentado com notícias nacionais e regionais, artigos científicos, legislação vigente no país, convenções e pactos internacionais e demais informações concernentes à violência contra a mulher. Os novos conteúdos do sítio são compartilhados através de Boletim Eletrônico encaminhado a várias instituições, grupos e pessoas ligadas à temática.

Tendo em vista, tanto os objetivos do Site OBSERVE, como da próxima etapa de trabalho do Observatório, a saber, a pesquisa que envolve os 26 estados e o Distrito Federal, foi criado um banco de dados que já começou a ser estruturado para ser alimentado com dados da pesquisa, e será disponibilizado no site do Observatório, com o objetivo de fornecer elementos que subsidiem, tanto pesquisas na área, quanto propostas de intervenção.

Também estamos com pesquisas em andamento sendo realizadas pelas consorciadas NEPP-DH e THEMIS, sobre o conhecimento das mulheres acerca da Lei Maria da Penha. Os resultados dessas pesquisas também serão disponibilizados no Site, assim que as referidas pesquisas sejam concluídas.

Importante registrar ainda, que o Observatório, através da CEPIA e AGENDE, respectivamente, recebeu apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), que liberou recursos no valor de 25 mil dólares para a compra de computadores e acessórios de informática, já recebidos pelas cinco Regionais. Continua em fase de repasse, para as Regionais, o apoio proveniente da OXFAM-NOVIB/DFID no valor de US\$ 26.736,00. Acrescente-se que a Coordenação Regional do Nordeste também recebe apoio através da inserção do NEIM no Pathways of Women's Empowerment Research Program Consortium, coordenado pelo Institute of Development Studies –IDS, Inglaterra.

Ainda como parte das atividades previstas no projeto do Observatório, apresentamos o presente relatório das pesquisas realizadas, que está assim organizado: o Capítulo 1 situa o processo de lutas dos movimentos de mulheres e feminista, entre outros setores, mas mais especialmente dos movimentos, na politização e combate à violência contra a mulher. Tais lutas impulsionaram a discussão sobre essa violência na sociedade, a implementação de políticas públicas, a adesão pelo Estado brasileiro a documentos internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres, a construção de uma Política Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres no Brasil, a elaboração e aprovação da Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha, entre tantos outros esforços. O Capítulo 2 apresenta alguns aspectos da LMP, assinalando o que mudou com a nova lei. O Capítulo 3 volta-se para o processo de construção dos indicadores e os procedimentos metodológicos adotados para a sua aplicação nas cinco capitais, apresentando e discutindo, em seguida, os dados coletados nas Delegacias da Mulher e nos Juizados e Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Já no Capítulo 4 procuramos identificar as possíveis “boas práticas” na implementação da Lei Maria da Penha nas diferentes capitais, reservando para o Capítulo 5 as considerações finais e algumas recomendações para a plena implementação da Lei Maria da Penha nos estados.

Capítulo 1

O COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL: LUTAS DOS MOVIMENTOS DE MULHERES E FEMINISTAS

A violência contra as mulheres manifesta-se como fenômeno de ampla ocorrência nas sociedades contemporâneas, atravessando, para além de fronteiras geográficas, também fronteiras sociais de classe, casta, raça e etnia, dentre outras. Revela-se, assim, como fenômeno de ordem universal, que tem por base as ideologias de gênero.

A Organização das Nações Unidas – ONU define esse tipo de violência como uma “violência contra uma mulher apenas porque ela é mulher”, ou a violência que atinge as mulheres “desproporcionalmente”, o que pode incluir agressão ou sofrimento físico, mental ou sexual, ameaças, coerção e outros atos que privam as mulheres de liberdade (UNITED NATIONS, 2006a, p.11) .

Na sua *Declaração pela Eliminação da Violência Contra as Mulheres (DEVAW)*, a ONU reconhece a violência contra as mulheres como uma forma de discriminação e violação de direitos humanos, formulando, nesse e em outros documentos, uma série de recomendações para a criação e implementação de mecanismos de combate a esse tipo de violência (UNITED NATIONS, 2001). Incluem-se, aí, mecanismos de monitoramento e facilitação da implementação dessas recomendações, destacando-se, no âmbito nacional, a relevância de “mecanismos autônomos e independentes”, tais como *observatórios* de monitoramento (THOMPSON, 2009; UNITED NATIONS, 2006b).

Sem dúvida, esse reconhecimento é fruto da incansável luta dos movimentos feministas e de mulheres, tanto no plano internacional quanto nacional, para publicizar e politizar a violência com base nas ideologias de gênero. Na verdade, foi somente a partir da emergência do feminismo contemporâneo nos anos 1960 que a violência contra as mulheres, particularmente a violência doméstica e familiar, passou a ser sistematicamente

problematizada e questionada, saindo do âmbito do privado para a esfera pública, tornando-se, assim, um problema de ordem social².

No Brasil, até meados da década de 1970, a violência contra as mulheres não era visibilizada (AZEVEDO, 1985, ARDAILLON e DEBERT, 1987, HERMANN e BARSTED, 1995, ALMEIDA, 1998, SANTOS, 2008), inexistindo, tanto por parte do Estado quanto da sociedade mais ampla, o reconhecimento da violência doméstica e conjugal como um problema social e político. Assim, essa prática social era aceita como um assunto privado e até “normal” (SANTOS, 2008, p. 30). Resquícios de antigas leis que regeram o país desde o período colonial, os assassinatos de mulheres por seus maridos, ex-maridos ou namorados foram banalizados por parte do Estado, da imprensa e da sociedade em geral, sendo justificados, até períodos bem recentes, pelo argumento da “legítima defesa da honra”³.

Não ao acaso, portanto, desde o final da década de 1970, quando o movimento feminista revivesceu em novas bases, mais amplas (SARDENBERG; COSTA, 1994), a temática da violência contra as mulheres, mais notadamente, a violência doméstica e familiar, tem sido uma das prioridades dos movimentos feministas articulados aos movimentos de mulheres, chegando a ser definida como “carro chefe” das reivindicações feministas da década de 1980 (COSTA, 1998).

As trajetórias das lutas travadas no campo do combate à violência contra as mulheres constituem o objeto de reflexão deste capítulo. Nele pretendemos situar as referidas lutas ao longo das três últimas décadas, e, ao mesmo tempo, apresentar alguns avanços, retrocessos e desafios.

1.1 Meados da Década de 1970: da denúncia à “ação direta”⁴

No Brasil, em função da conjuntura nacional, foi somente a partir da década de 1970 que os movimentos de mulheres e as organizações feministas passaram a ocupar as ruas e organizar campanha nacional para denunciar os

² A esse respeito ver BARSTED 1994 e 2006.

³ A tese da “legítima defesa da honra”, por exemplo, “é resquício da lei penal colonial portuguesa que permitia a um homem matar sua esposa adúltera e o amante desta”. Ver THOMAS, Dorothy (1992), HERMANN e BARSTED, 1995, SANTOS, 2008, p. 6). Segundo Blay (2003, p. 87), o “Código Criminal de 1830 atenuava o homicídio praticado pelo marido quando houvesse adultério”.

⁴ Expressão utilizada por Diniz (2006, p. 17)

assassinatos de mulheres por seus maridos e, sobretudo, a resposta discriminatória do Judiciário⁵.

Do ponto de vista da conjuntura nacional, a participação das mulheres nas lutas contra a violência política perpetrada pelo Regime Militar contra homens e mulheres, pela anistia e por melhorias nas condições de vida das mulheres empobrecidas, criou as condições subjetivas para que mulheres de vários segmentos sociais (acadêmicas, religiosas, sindicalistas, militantes de esquerda, etc) se organizassem politicamente em torno de uma luta que, num contexto pós-ditadura militar, as unificava: a violência doméstica e familiar.

Essas lutas foram favorecidas também pelas articulações realizadas internacionalmente a partir de meados da década de 1970, mais notadamente no ano de 1975. Este foi um ano de grande visibilidade para as questões concernentes às mulheres por ter sido declarado, pela ONU, como o Ano Internacional da Mulher, abrindo a “Década da Mulher” (1975 a 1985). Marcado pelos debates suscitados na sociedade, esse período deu início ao processo de construção histórica dos direitos das mulheres com significativos avanços nas décadas seguintes.

As criativas campanhas realizadas em meados da década de 1970, utilizando-se do slogan “quem ama não mata”⁶ conseguiram dar alguma visibilidade na mídia ao problema da violência contra as mulheres e da impunidade por parte do Estado. Como Blay (2003), o assassinato de Angela Diniz por Doca Street em 1976 e sua liberação deu grande visibilidade ao problema da violência na imprensa, com repercussões no país e no exterior. Assim, parece ter início um processo de politização da violência doméstica e familiar. Cabe destacar como ação política importante desta década a estruturação dos primeiros serviços de atendimento às mulheres atingidas pela violência, caracterizados como “autônomos” e realizados por mulheres voluntárias.

Por opção política, as organizações feministas e de mulheres não buscavam apoio nem diálogo junto ao Estado. E não ao azar: as referidas organizações não concebiam o Estado como um aliado, capaz de dar respostas

⁵ Sobre a questão, ver Barsted, Leila Linhares (1995) Blay (2003) dentre outras.

⁶ Segundo Santos (2008) este slogan que apareceu, pela primeira vez, em 1980, nos muros de Belo Horizonte em resposta ao assassinato de duas mulheres por seus maridos.

ao problema da violência contra as mulheres, em função da imagem construída em período recente, no contexto da ditadura militar, quando o Estado torturou e assassinou brutalmente homens e mulheres contrários ao regime. Por isso, grupos de ativistas, como o Nós Mulheres, Brasil Mulher e Grupo Feminista 8 de Março, organizados em São Paulo⁷ procuravam atender mulheres atingidas pelas mais variadas formas de violência. Nesse contexto, a “ação direta” parece ter sido a primeira estratégia do movimento feminista (DINIZ, 2006, p. 19).

1.2 Década de 1980: “da ação direta à reivindicação de políticas públicas”⁸

O SOS Mulher, criado na década de 1980, foi um dos serviços pensados dentro da perspectiva de realização de um trabalho não assistencialista, voltado para a conscientização das mulheres acerca da dominação masculina, além de buscar chamar a atenção da sociedade para um problema que, até então, era considerado “normal”⁹. Segundo Diniz, as feministas que atuavam no SOS Mulher desejavam, inicialmente, “uma mudança nas delegacias comuns”, a partir do “treinamento” (2006, p. 18). Prestando esses serviços, as feministas foram diagnosticando as formas como as mulheres agredidas pelos seus maridos eram atendidas nas delegacias de polícia. Essas mulheres se queixavam da humilhação que sofriam nestes serviços e do machismo aí presente¹⁰.

Novas formas de fazer o enfrentamento à violência doméstica e familiar vão se gestar no contexto das eleições de 1982, quando feministas vinculadas ao partido de oposição, o MDB, que ganhara as eleições em São Paulo, reivindicaram a criação de um Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF). Criado em 1983, esse primeiro conselho definiu com quatro prioridades de ação: creche, trabalho, violência e saúde (DINIZ, 2006; PINTO, 2005). Mesmo sem consensos, grupos feministas articulavam-se em torno das ações dos conselhos, em São Paulo e em outros Estados da Federação – e por bons

⁷ Nas cidades de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro também foram organizados SOS na década de 1980.

⁸ Expressão utilizada por Diniz (2006, p. 17).

⁹ Estes serviços, criados inicialmente em São Paulo, se estenderam a Campinas e, posteriormente, ao Rio de Janeiro. Em Belo Horizonte foi criado o Centro de Defesa da Mulher.

¹⁰ Sobre isso, ver Santos (2008).

motivos. As propostas do CECF, em São Paulo, no referente à violência, eram muito interessantes, conforme nos apresenta Santos (2008). Para ela, o CECF defendia uma abordagem não apenas criminal; apresentava propostas de “serviços integrados” e medidas como: “1) maior politização da violência contra mulheres, coordenação de campanhas educacionais e conscientização das mulheres sobre o problema; 2) criação de casas abrigo e de novas instituições para fornecer atendimento jurídico e psicológico às vítimas da violência doméstica e sexual; 3) mudanças nas instituições jurídicas e policiais, como a capacitação dos policiais numa perspectiva anti-machista, bem como a contratação de assistentes sociais em cada delegacia de polícia; 4) reformulação da legislação machista; 5) fomento de pesquisas sobre violência contra as mulheres; e 6) incorporação das preocupações dos movimentos de mulheres na agenda das políticas públicas.” (2008, p. 6-7)

A criação do Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento Psicológico - COJE ocorreu logo em seguida e, mais uma vez, sob pressão dos grupos feministas. O atendimento prestado era voluntário, sendo, por isso, desativado, três anos após a fundação (SANTOS, 2008).

Merece destaque ainda a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres, em 1985, o qual “teve um papel importante na promoção de políticas para as mulheres e no *lobby* feminista conhecido como “*lobby* do batom” (PITANGUY, 1990 e SANTOS, 2008, p. 7).

Em tese, os conselhos são espaços no Poder Executivo nos quais as organizações de mulheres participam elaborando, deliberando e fiscalizando a implementação de políticas públicas para as mulheres (CFEMEA, 2007).¹¹ Poder-se-ia então dizer que a ocupação desse espaço, por parte de alguns agrupamentos feministas, foi o primeiro passo para a institucionalização das suas demandas no campo das lutas pelo combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Nesse sentido, Santos (2008) destaca três

¹¹ Vale ressaltar que, como bem aponta Pinto (2003, p.71), nem sempre os conselhos são espaços de deliberações “autônomas” do movimento. Isso depende da forma como se dá o processo de recrutamento das conselheiras: Se o recrutamento ocorre a partir do Estado, a tendência é que partido e movimento venham a se confundir, resultando daí que, por mais feministas que sejam as mulheres recrutadas, elas acabarão ficando, de alguma forma, comprometidas com as propostas de governo. De outra sorte, se o recrutamento realiza-se a partir dos movimentos, há em princípio a possibilidade de se construir um espaço mais independente. Ora, se a última alternativa parece ser a mais democrática, é também a mais difícil de ser concretizada. A alternativa do recrutamento de correligionárias de partidos tem sido a regra, e acarreta problemas de perda de autonomia e independência”.

momentos institucionais nesse campo: 1) o da criação da primeira delegacia da mulher, em meados da década de 1980; 2) o surgimento dos Juizados Especiais Criminais, em meados dos anos 1990; 3) o advento da Lei Maria da Penha (Lei 11. 340, 2006)¹².

A primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM) foi criada em 1985, em São Paulo, tendo como objetivo reprimir a violência contra as mulheres (BARSTED, 1994 e BLAY, 2003). Assim, a criação da DDM por parte do Governo do Estado de São Paulo significou reconhecimento da violência contra as mulheres como um crime (SANTOS, 2008).

Para PASINATO (2004) a DDM deu maior visibilidade ao problema da violência contra as mulheres, possibilitando conhecer quem são as vítimas e seus agressores, os contextos das agressões e os crimes denunciados com maior frequência. E, talvez por isso, AQUINO (2009, p. 6) definiu a criação da delegacia de atendimento à mulher como um “primeiro momento estratégico, em si, e para demais propostas de políticas públicas” na área.

Estratégico, inclusive, do ponto de vista da visibilidade da questão da violência como um problema público, pois, o contexto de criação da delegacia recebeu ampla cobertura da mídia. E as feministas que, até então, defendiam “serviços integrais”, passaram a focalizar a criminalização, utilizando-se de um recurso discursivo enquanto elemento educativo para inibir práticas violentas contra as mulheres.

Para Santos (2008) a criminalização dada pelo Estado e o espaço ocupado na imprensa, acabaram influenciando a agenda feminista. De fato, essa centralidade na criminalização por parte do Estado, parece ter agido no sentido de não permitir a institucionalização de outras reivindicações feministas, como a capacitação das funcionárias das DDM pela Academia de Polícia a partir de uma perspectiva de gênero. Outros serviços necessários e demandados pelas feministas, como as casas abrigo, também não foram priorizados naquele momento (SANTOS, 2008).

Cabe destacar, ainda, que em virtude da ênfase nos aspectos punitivos (na criminalização), as delegacias de atendimento às mulheres constituem-se,

¹² Neste capítulo discorreremos apenas sobre os dois primeiros momentos: o da criação da primeira delegacia da mulher e o surgimento dos Juizados Especiais Criminais. A Lei Maria da Penha será objeto de reflexão do próximo capítulo.

ainda hoje, como a principal política pública de enfrentamento à violência contra mulheres. Em 2005, segundo dados da SPMulheres, existiam 398¹³ delegacias da mulher no país, distribuídas de forma desigual no território nacional, com 195 delas concentradas no Sudeste, sendo que só em São Paulo existem 129 (Idem)¹⁴. O número de casas abrigo era bem menor: 65 casas em funcionamento¹⁵. Já no caso dos Centros de Referência, o registro é de que existiam 100 em funcionamento¹⁶.

Convém destacar que para as feministas que foram entrevistadas por Diniz (2006, p.16), “o grande acerto” dos movimentos feministas e de mulheres na década de 1980 foi “ter colocado a violência contra a mulher na agenda: das políticas públicas, da legislação, da produção acadêmica¹⁷, do desenvolvimento de serviços específicos para atenção a essa violência, da mídia, dos direitos humanos, da saúde, etc. Porém, segundo as entrevistadas, esse “acerto” requer um “novo esforço”, a saber: “conservar a chama da criatividade e do compromisso com a mudança social acesa, no processo de institucionalizar essa agenda política.” (p. 16).

Como veremos a seguir, a década de 1990 revelou-se como um período que, por um lado, foi marcado por avanços na luta pela institucionalização da agenda política construída na década anterior, com significativas mudanças

¹³ Aquino (2009) menciona a existência de 396, ou seja, duas DEAMs a menos.

¹⁴ Há de se considerar ainda que esta maior concentração de delegacias no Estado de São Paulo parece se explicar por outro dado: as “razões de popularidade eleitoral”, pois, segundo Santos (2008, p. 13) foram criadas 45 DDM só no Governo de Quéricia (1987-1990) e 58 no Governo Fleury (1990-1994).

¹⁵ Segundo Aquino (2008) este número é ainda menor: 62 casas abrigo; e, em 2003, existiam 72 casas no país (Ver Diniz, sem data, p. 36). Este dado é interessante porque aponta para a redução do número de serviços de atendimento às mulheres. Sendo, portanto, importante analisar estes números mais cuidadosamente.

¹⁶ Este número subiu para 113 segundo Aquino (2008).

¹⁷ Sobre a produção acadêmica de estudos no campo da violência contra as mulheres, ver **GROSSI, Miriam Pilar; MINELLA, Luzinete Simões; LOSSO, Juliana Cavilha Mendes. Ajudando a iluminar o caminho das pesquisas sobre gênero e violência. In: Gênero e Violência: pesquisas acadêmicas brasileiras (1975-2005)**. Este livro apresenta uma parte dos resultados de uma pesquisa organizada pelo Núcleo de Identidades de Gênero e Subjetividades da Universidade Federal de Santa Catarina sobre gênero e violência. A pesquisa se insere no contexto do projeto intitulado Mapeamento Nacional de Pesquisas e Publicações sobre Violência contra Mulheres. Na ocasião foram mapeadas teses e dissertações, monografias de final de curso e projetos de iniciação científica elaborados na graduação, bem como outras pesquisas produzidas no âmbito acadêmico no Brasil nos últimos trinta anos (1975-2005) sobre o tema das violências. Poucos estudos empíricos produzidos até a década de 80, sendo que a grande maioria deles foi produzida no âmbito das ações feministas. A pesquisa encontrou 286 estudos, sendo 31 teses de doutorado, 134 dissertações de mestrado, 65 Trabalhos de Conclusão de Graduação (TCCs), 14 monografias de especialização, 34 Relatórios de Iniciação Científica, além de oito relatórios de pesquisa de outros tipos, todos eles realizados entre 1975 e 2005. Também as ONGs de mulheres têm produzido análises importantes sobre a luta contra a violência de gênero. Nesse sentido, ver Themis, CEPIA, AGENDE, CLADEM, CFEMEA, dentre outras instituições.

legislativas através das convenções, mas, por outro, teve também retrocessos políticos, decorrentes da imbricação entre a política neoliberal em expansão desde o final da década anterior e as práticas conservadoras patriarcais que imperam no poder judiciário brasileiro.

1.3 Década de 1990: avanços e retrocessos

Podemos concordar com Valéria Pandjarian quando ela afirma que, nos últimos 25 anos “operou-se uma significativa mudança no paradigma político-jurídico brasileiro, trazendo para as mulheres conquistas políticas e legais que são, na sua extensa maioria, frutos dos processos de articulação, reivindicação e atuação dos movimentos e organizações feministas e de mulheres no âmbito nacional¹⁸ e internacional¹⁹” (PANDJIARJIAN, 2009).

De fato, mudanças positivas para mulheres no campo jurídico no Brasil se iniciaram já no final da década de 1980, com a Constituição de 1988. Pelo poder mobilizatório e pelas vitórias alcançadas, este foi mais um momento que merece destaque (enquanto “momento estratégico”) na luta contra a violência contra as mulheres no Brasil (BARSTED, 2006 e Aquino, 2009). Nesse contexto, os movimentos de mulheres e feministas juntamente com os conselhos nas três esferas (federal, estadual e municipal) participaram ativamente da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). Essa participação garantiu, “na Constituição Federativa do Brasil de 1988:

- a) a igualdade entre os sexos, no inciso I do artigo 5º: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”

¹⁸ No plano nacional, a referida autora menciona os seguintes documentos e legislações produzidos ou alterados nos últimos 25 anos: a Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes (1986); a Constituição Federal (1988); o Código Penal (1940), entre outras.

¹⁹ A autora menciona, entre outros: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, ONU, 1979); a Recomendação Geral Nº 19 do Comitê CEDAW (ONU, 1992); a Declaração sobre Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (ONU, 1993); as Declarações e Programas de Ações decorrentes das principais Conferências Internacionais das Nações Unidas (Viena/93; Cairo/94 e Beijing/95); a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, OEA, 1994); o Relatório do Comitê CEDAW em relação ao Brasil (ONU, 2003).

b) e a inclusão do §8º no artigo 226: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”²⁰.

Para a discussão que queremos fazer neste capítulo, interessa destacar apenas aquelas mudanças que foram fundamentais no processo de pressão no sentido da elaboração de uma lei específica de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil (a Lei Maria da Penha²¹), que veio estabelecer diretrizes gerais para as políticas públicas de combate à violência contra as mulheres.

Vimos que a “Década da Mulher” avançou de forma significativa no processo de reconhecimento e construção de direitos para as mulheres. A partir daí, importantes resultados serão alcançados através das Conferências da ONU: Viena, em 1993; Cairo, em 1994; e Beijing, em 1995. Note-se, aliás, que o Brasil participou da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em 1993, em Viena, quando os direitos das mulheres e das meninas foram reconhecidos como direitos humanos e a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos.

Em 1994 o Brasil ratificou na sua integridade a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), cuja importância consiste, entre outros aspectos, no fato dessa Convenção trazer em seu conteúdo os compromissos de “eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade entre mulheres e homens” (AGENDE, 2007).

Ainda em 1994 foi aprovada a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). Também conhecida como Convenção de Belém do Pará, essa Convenção oferece uma definição da violência contra a mulher como “qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público quanto no privado” (CFEMEA, 2007, p. 8). Estabelece, também, que os países signatários devem promover políticas públicas de

²⁰ Trecho retirado da Cartilha “Lei Maria da Penha: do papel para a vida”: Comentários à Lei 11.340/2006 e sua inclusão no ciclo orçamentário, produzido pelo CFEMEA, 2007.

²¹ Esta será objeto de reflexão do próximo capítulo. Neste, abordaremos apenas o contexto social e político que a gestou.

prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres, compreendendo esforços para investigar as violações dos direitos das mulheres, e, frente a isso, responsabilizar os violadores e compensar as violações (AQUINO, 2009, p. 8).

O Brasil também assinou a Declaração e a Plataforma de Ação da VI Conferência Mundial sobre a Mulher, em Beijing, em 1995. Com relação à violência doméstica, essa plataforma prevê medidas punitivas ao agressor e sua reabilitação, além de ações voltadas para a prevenção e assistência social, psicológica, jurídica à vítima e à sua família (United Nations, 2001, 2006b).

Destaque-se que nessas conferências internacionais os direitos das mulheres foram finalmente reconhecidos como direitos humanos,²² contribuindo, assim, para que uma ampla campanha internacional fosse desencadeada com vistas à adoção, por parte dos governos nacionais, de medidas e mecanismos efetivos de erradicação da violência contra as mulheres.

Vale ressaltar que, em 1992, no plano nacional, a Câmara dos Deputados constituiu uma Comissão Parlamentar (CPI), com o incentivo e apoio dos movimentos de mulheres e feministas e com o CNDM, para investigar a violência contra as mulheres. O relatório final classifica a violência como problema grave e propõe um Projeto de Lei com vistas a conter este tipo de violência.

É importante considerar que, apesar das conquistas registradas, no terreno econômico se verificou um período de grandes retrocessos para as classes trabalhadoras, com a expansão do ideário neoliberal, ao qual muitos governos se aliaram. Conforme bem delinea Diniz (2006, p. 16-17),

“[...] a maioria [dos governos] implementou cortes nos investimentos com vistas ao bem estar social, resultando em uma piora das condições materiais de sobrevivência, o que atinge as mulheres de forma desigual. Além disso, globalmente, com a retração do papel do Estado, houve uma tendência de restrição da implementação de políticas de promoção dos direitos sociais em geral como é o caso das ações contra a violência. No caso brasileiro, temos por um lado uma conjuntura mais favorável que a média dos países em desenvolvimento, com governos formalmente comprometidos com as reivindicações das mulheres. Porém nos níveis locais ou federal, [...] enfrentam dificuldades logísticas e institucionais consideráveis para a implementação das políticas com as quais se comprometeram.

²² Ver, por exemplo, PITANGUY e BARSTED (2006).

No Brasil, a opção por parte de sucessivos governos em aliar-se às políticas neoliberais – que têm por base a redução de custos sociais – tem sido contraditória com os compromissos firmados formalmente, através das referidas convenções. Isto porque, “as políticas econômicas neoliberais dificilmente permitirão que os órgãos públicos tenham a capacidade financeira necessária para investir nos serviços e articular as redes de serviços [...] (Santos, 2008, p. 31)²³

Outro retrocesso se deu em meados da década de 1990 com a Criação dos Juizados Especiais Criminais²⁴- os JECRIMs. Criados pela Lei Federal 9.099/95, os JECRIMs supostamente tiveram, como objetivo principal, a ampliação do acesso da população à justiça mediante a aplicação de princípios como a celeridade, a economia processual, a informalização da justiça e a aplicação de penas alternativas às penas de restrição da liberdade. Coube a esses Juizados “processar e julgar crimes com pena máxima de até 1 ano de detenção, denominados como “crimes de menor potencial ofensivo””(BARSTED, 2007 e Izumino, 2004, p. 6).

Embora a Lei 9.099/95 não fosse uma legislação específica para a violência contra a mulher, sua definição legal, baseada nos princípios do Direito Penal Mínimo, acabou por abranger a quase totalidade das ocorrências que eram registradas nas DEAMs. (p. 6). Isso se deu em função dos delitos de lesões corporais leves e ameaças continuarem sendo os de maior incidência, segundo os registros das DEAMs. (BARSTED 2007, CAMPOS, 2008, e SANTOS, 2008).

Aquino (2008, p.13) avalia que a Lei 9.099/95 “pegou em cheio os delitos mais denunciados nas DEAMs e, por conseqüência, contribuiu em muito para uma reprodução da já histórica banalização da violência contra a mulher”. Essa lei trazia, com a conciliação entre as partes, também a “limpeza” na ficha do

²³ Podemos tomar com exemplo, o ocorrido durante o Governo Covas, em São Paulo. Segundo Santos (2008, p. 14) :“Durante o Governo de Covas, [...], a política neoliberal adotada pelo Estado reduziu a sua capacidade administrativa. O CECF sofreu uma drástica redução de funcionários e teve a sua sede removida de um andar inteiro em um prédio elegante na imponente Avenida Paulista para poucas salas em um prédio antigo e mal conservado no centro da cidade.”

²⁴ Vale destacar que meado da década de 1990 é exatamente o contexto de reestruturação do Estado, uma das conseqüências da política neoliberal adotada pelo Governo Brasileiro. O que nos faz pensar que, em certa medida, a Lei 9.099/95 parece ter sido aplicada mais com o propósito de “desafogar a Justiça”.

acusado, que permanecia como réu primário.²⁵ Além disso, abria-se a possibilidade do recurso à transação penal, que trazia a opção de pagamento de multa” – geralmente uma “cesta básica”. (AQUINO, 2008, p. 13)

Para as feministas, essa Lei significou um retrocesso no enfrentamento à violência contra a mulher. “A classificação da violência como crime de menor potencial ofensivo, o pequeno número de ocorrências que chegam a uma decisão judicial e o tipo de decisão que tem sido ofertada são os principais eixos em que as críticas se articulam” (PASINATO, 2004, p.18). Frente a essa situação, organizações feministas e feministas acadêmicas passam a refletir, debater e produzir conhecimento a respeito dos efeitos da Lei 9.099/95. Após uma década de protestos contra os JECRIMs, um consórcio de organizações não-governamentais e especialistas na temática da violência contra as mulheres, articula-se para formular uma proposta de lei que virá a retirar a competência dos JECRIMs para apreciar os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher (AQUINO, 2008, p. 21). Surge, assim, a proposta de minuta para a Lei 11.340, que será oficialmente e popularmente conhecida como “Lei Maria da Penha”.

1.4 A Lei 11.340/06: mais um “momento estratégico” da luta por políticas integrais

Sabe-se que, apesar das lutas empreendidas desde meados da década de 1970 e das mudanças formalmente conquistadas através das últimas décadas, muitos dos agressores de mulheres continuam impunes no Brasil. O caso de Maria da Penha Maia Fernandes – que empresta seu nome à nova legislação – é certamente emblemático. Como muitas outras “Marias”, essa cearense foi ameaçada e agredida pelo seu marido. A violência não enfrentada ganhou maiores proporções, em 1983, quando o agressor chegou a duas tentativas de homicídio: primeiro, atirando nas costas de Maria da Penha enquanto esta dormia, o que a deixou paraplégica; e, em seguida, duas semanas após o atentado, tentando eletrocutá-la.

²⁵ Conforme verificou Guita Debert (2006, p.29): “No JECRIM, o juiz – que na maioria das vezes não tem uma perspectiva feminista, e geralmente considera que a família deve ser defendida a qualquer preço – trata de fazer uma conciliação entre as partes em litígio.”

Passados 15 anos de agressão, Marco Antonio continuava em liberdade, vez que ainda não havia uma decisão final de sua condenação por parte dos tribunais nacionais. Assim, frente à impunidade favorecendo o agressor por parte do Estado Brasileiro, em 1998, Maria da Penha, juntamente com as organizações *CEJIL-Brasil* (Centro para a Justiça e o Direito Internacional) e *CLADEM-Brasil* (Comitê Latino-americano do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher) encaminharam à OEA (Comissão Interamericana de Direitos Humanos) uma petição contra o Estado brasileiro, tendo por base a Convenção de Belém do Pará.

A referida Comissão, após exame dos documentos encaminhados, acabou por condenar o Estado brasileiro por “negligência e omissão” no tocante à violência doméstica sofrida por Maria da Penha, recomendando o pagamento, por parte do Estado, da indenização à vítima. Conforme consta na resolução da Comissão:

“55. A impunidade que gozou e ainda goza o agressor e ex-esposo da Senhora Fernandes é contrária à obrigação internacional voluntariamente assumida por parte do Estado de ratificar a Convenção de Belém do Pará. A falta de julgamento e condenação do responsável nessas circunstâncias constitui um ato de tolerância, por parte do Estado, da violência que Maria da Penha sofreu, e essa omissão dos tribunais de justiça brasileiros agrava as conseqüências diretas das agressões sofridas pela Senhora Maria da Penha Maia Fernandes. Além disso, como foi demonstrado anteriormente, essa tolerância por parte dos órgãos do Estado não é exclusiva deste caso, mas uma pauta sistemática. Trata-se de uma tolerância de todo o sistema, que não faz senão perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mulher.

56. Dado que essa violação contra Maria da Penha é parte de um padrão geral de negligência e falta de efetividade do Estado para processar e condenar os agressores, a Comissão considera que não só é violada a obrigação de processar e condenar, como também a de prevenir essas práticas degradantes. Essa falta de efetividade judicial geral e discriminatória cria o ambiente propício à violência doméstica, não havendo evidência socialmente percebida da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para punir esses atos”

Destaque-se que o “caso Maria da Penha foi o primeiro na aplicação da Convenção de Belém do Pará no Sistema Interamericano. E, de fato, a utilização da Convenção foi decisiva para que o processo fosse concluído e, posteriormente, para que o agressor fosse preso, em outubro de 2002, quase

20 anos após o crime, poucos meses antes da prescrição da pena” (AGENDE, 2007, p. 12).

Vimos anteriormente que um conjunto de acordos internacionais, dos quais o Brasil se tornou signatário, apontava para a necessidade se fazer o enfrentamento à violência doméstica e familiar. Esses acordos serviram de base legal à criação de uma lei própria para tratar da violência contra as mulheres. Além disso, essas conferências internacionais contribuíram no sentido de que uma ampla campanha internacional fosse desencadeada para que governos nacionais adotassem medidas efetivas para se erradicar a violência contra as mulheres. Em especial, o Comitê CEDAW, nas suas recomendações ao Governo Brasileiro, assim se expressou:

“Embora reconhecendo os esforços feitos para enfrentar a violência contra as mulheres, incluindo o estabelecimento das delegacias de polícia especializadas (DEAMS) e abrigos, o Comitê está preocupado com a persistência da violência contra as mulheres e meninas, incluindo a violência doméstica e a violência sexual, a existência de punições tolerantes para os agressores e a ausência de uma lei específica sobre violência doméstica. O Comitê está profundamente preocupado com o fato de que a violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica e a violência sexual, não esteja sendo suficientemente enfrentado devido à falta de dados e informações.

Recomendação O Comitê insta ao Estado-parte tomar todas as medidas necessárias para combater a violência contra as mulheres em conformidade com a Recomendação Geral do Comitê No. 19 para prevenir a violência, punir os agressores e prover serviços para as vítimas. Recomenda que o Estado-parte adote sem demora legislação sobre violência doméstica e tome medidas práticas para seguir e monitorar a aplicação desta lei e avaliar sua efetividade.

Requer ao Estado-parte prover informação abrangente e dados sobre a violência contra as mulheres em seu próximo relatório periódico.” (AGENDE, 2004).

Fruto das ações feministas – notadamente, de um Consórcio²⁶ de ONGs feministas criado para elaborar uma proposta de lei que resultou na Lei Maria da Penha - a Lei 11.340/06 foi criada prevendo tanto a condenação dos

²⁶ Organizações Não governamentais se uniram em consórcio e elaboraram um documento em formato de um projeto de lei, com bases legais e procedimentos de como deveria ser uma lei de violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil. As organizações participantes do consórcio eram Advocaci, Agende, Cladem, Cepia, Cfemea e Themis, além de outras especialistas.

agressores quanto a prevenção das práticas de violência doméstica e familiar. Talvez por isso mesmo, Aquino (2208) afirme que a luta por políticas integrais se constitui em mais um “momento estratégico” no processo de enfrentamento à violência contra as mulheres. Do ponto de vista formal, a Lei Maria da Penha concretiza essa luta.

Vimos, assim, que ao longo das três últimas décadas os movimentos feministas e de mulheres atuaram incansavelmente para tornar a violência doméstica e familiar (privada, até meado da década de 1970) um problema público, que requer respostas políticas e jurídicas, além de profundas mudanças nas relações sociais, nas práticas institucionais e, obviamente, mudanças no campo da política macro-econômica, tomando como prioridade a área social, ampliando, portanto, o papel do Estado.

Nesse período, as estratégias de luta foram se diversificando a depender do contexto político (inclusive eleitoral), social, da correlação de forças existentes em cada período. Da denúncia, passou-se ao atendimento direto às mulheres, sem intervenção do Estado, na década de 1970. Em seguida, novos rumos, com a criação dos conselhos, com o diálogo mais direto com o Estado no contexto do processo de redemocratização do país, mais especificamente, na década de 1980. Na década seguinte se ampliaram as articulações através das organizações internacionais (articulações iniciadas já na década de 1975, com a Década da Mulher). Convenções foram assinadas pelo Governo Brasileiro, o que criou, aos poucos, as condições para se avançar no campo jurídico formal.

Apesar dos retrocessos, seja no campo da economia política com a reestruturação do Estado, seja no campo jurídico com a criação dos JECRIMs, desde a década de 1990 têm-se avanços significativos, sobretudo, com a criação da Lei Maria da Penha. Pela polêmica suscitada na sociedade, essa nova legislação vem tornando a temática da violência contra as mulheres um tema bastante presente nas mesas de bares, nos ônibus, nas reuniões de bairro, entre outros espaços sociais, além da mídia televisiva, impressa, etc.

Sobre as conquistas alcançadas, Aquino (2009) afirma que

“Temos conquistas a registrar, mas que ainda não estão consolidadas. Temos serviços, mas ainda insuficientes e distribuídos desigualmente pelo país. São

396 DEAMs, 113 Centros de Referência, 66 Casas Abrigo e 62 Juizados. Mas que não se concretizaram, ainda, como políticas públicas [...]"

"Temos políticas de governo e não políticas de Estado. Estamos ainda vulneráveis às mudanças de governos [...]" (AQUINO, 2009, p. 15 e 16).

De fato, a manutenção dessas políticas enquanto "políticas de governo" traz mudanças a cada contexto pré-eleitoral, quando as alianças se reorganizam e, com elas, os cargos ocupados por indicação deste ou daquele partido. Mas, como vimos, tornar essas políticas em "políticas de Estado" não garante, por si só, mudanças significativas no referente aos recursos financeiros para efetivação das mesmas, melhorias no funcionamento dos serviços em termos de infra-estrutura, concursos públicos, capacitação continuada, etc.

Apesar das dificuldades enfrentadas, os movimentos de mulheres e feminista têm conseguido ir além das denúncias e pressões por punição dos agressores, atuando também no campo da prevenção da violência. E, neste sentido, vale mencionar a "ação bem sucedida" envolvendo a mídia, como os *spots* veiculados em 2004 pelo Instituto Patrícia Galvão (DINIZ, sem data).

Sabe-se, porém, que, muitos são os desafios colocados para os próximos anos. Tornar a Lei Maria da Penha conhecida por todas as mulheres e por todos os homens é um deles. Garantir recursos para sua efetiva concretização e organizar politicamente as mulheres para fazer controle social das políticas públicas voltadas para as mulheres constitui outro importante desafio. E fazer o monitoramento da Lei Maria da Penha – objeto do Observatório – é, sem dúvida, um importante desafio.

No próximo capítulo nos debruçamos mais demoradamente sobre implicações dessa nova legislação, particularmente no que diz respeito aos procedimentos policiais e jurídicos que ela acarreta.

Capítulo 2

A LEI MARIA DA PENHA

Sancionada em 7 de agosto de 2006, a Lei 11.340/2006 representa um marco histórico no longo processo de luta das mulheres pelo reconhecimento público da violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e um problema social, político e jurídico no país. A referida lei foi batizada como “Lei Maria da Penha” pelo Presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, em reconhecimento aos quase vinte anos de luta de Maria da Penha Maia Fernandes,²⁷ paraplégica por conta da violência doméstica, em busca de justiça. Com sua aprovação o Brasil atendeu a uma demanda importante dos movimentos de mulheres e feministas por uma legislação dirigida ao combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como à recomendação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

A Lei Maria da Penha - LMP é a única que trata especificamente da violência doméstica e familiar contra a mulher, garantindo os direitos humanos das mulheres, o acesso à justiça e busca o tratamento igualitário entre homens e mulheres. Formulada com a finalidade de criar “mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher” (Art. 1º), a Lei 11.340/2006 incorpora, além de medidas punitivas aos agressores, medidas de proteção à integridade física e assistência integral à mulher em situação de violência doméstica e familiar, através de uma rede de atendimento jurídico, social e psicológico e, ainda, medidas de prevenção e de educação, a fim de combater a reprodução social do comportamento de violência baseado no gênero.

²⁷ A biofarmacêutica Maria da Penha Maia Fernandes sobreviveu a duas tentativas de homicídio cometidas pelo seu marido Marco Antônio Herredia, que a deixou paraplégica, após disparar-lhe um tiro pelas costas. A punição do agressor só se deu 19 anos após o ocorrido, em face da grande repercussão internacional do caso e encaminhamento de denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas que responsabilizou o Brasil por negligência e omissão em relação à violência contra as mulheres.. Maria da Penha tornou-se símbolo de luta por justiça contra a violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Lei assegura às mulheres uma vida digna e segura, livre de violência, independente de classe, raça, etnia, orientação sexual, renda, cultura, nível educacional, idade e religião (Art. 2º 3º). Para tanto, o Poder Público “desenvolverá políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (Art.3º § 1º).

Ao adotar a categoria “violência doméstica e familiar contra a mulher” para configurar “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (Art. 5º), a LMP traz importantes avanços. Destacam-se, dentre eles, a maior precisão da questão da violência contra a mulher, visto que a diversidade de termos – violência conjugal, violência doméstica, violência de gênero, violência contra a mulher – que vinham sendo usados de modo intercambiável, tanto no discurso acadêmico quanto na prática jurídica, nem sempre tratava o fenômeno da violência contra a mulher na sua abrangência e significações, dando margem a uma diversidade de interpretações, com sérias implicações políticas e legais. A variedade de termos utilizados, deslocando a questão ora para o espaço social em que ocorre a violência, ora para os atores, produz impasses inclusive no processo de criminalização/punição do agressor. Neste sentido, ao precisar “violência doméstica e familiar contra a mulher” a Lei situa tanto o espaço social quanto os sujeitos que podem estar envolvidos na ação de violência.

Um segundo ponto a ressaltar refere-se à ampliação do conceito de família. Ao compreender família como “a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa” (Art. 5º, inciso II), a Lei rompe com o conceito restrito de família como instituição jurídica constituída pelo casamento ou pela união estável entre um homem e uma mulher. A Lei ainda vai mais além, reconhecendo também as relações homoafetivas quando enuncia, no Parágrafo único do artigo 5º, que as relações pessoais tratadas naquele artigo independem de orientação sexual. Reconhece como violência doméstica e familiar contra a mulher aquela ocorrida entre pessoas que mantêm ou tenham

mantido uma relação de afeto, independentemente de coabitação (Art. 5º, inciso III).

Por contemplar as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher,²⁸ descritas no artigo 7º, o texto da LMP visibiliza e esclarece, tanto para os setores envolvidos, quanto para o público alvo e a sociedade em geral, as várias facetas que envolvem a complexa questão da violência contra a mulher, ao tempo em que já inclui a devida correspondência entre essas possíveis formas de manifestação de violência contra mulheres aos respectivos delitos. E ao incluir a violência sexual, psicológica, moral e patrimonial como formas de violência doméstica e familiar, o artigo explicita os danos à saúde psíquica, emocional, à honra, à imagem, aos bens materiais e imateriais que esse tipo de violência impinge à mulher, indo além das evidências físicas causadas por agressões dessa natureza.

São três os eixos de ação da Lei Maria da Penha: punição, proteção e prevenção e educação. Conforme bem delinea Wânia Pasinato, (2008, p. 9):

O primeiro eixo é da *punição*, numa forma de reverter à situação criada pela aplicação da lei 9099/95 aos casos de violência doméstica, denunciada como discriminatória e banalizadora da violência baseada no gênero. Neste eixo estão procedimentos como a retomada do inquérito policial; aplicação de medidas de prisão em flagrante delito, preventivamente ou como decorrente de decisão condenatória; a proibição da aplicação de penas alternativas, a restrição da representação criminal para determinados delitos e o veto para a aplicação da lei 9099/95 a qualquer crime ou contravenção que se configure como violência doméstica e familiar contra a mulher. No segundo eixo encontram-se medidas de *proteção* da integridade física e dos direitos da mulher que se executam através de um conjunto de medidas de urgência para a mulher aliado a um conjunto de medidas que se voltam ao seu agressor. Integram também esse eixo as medidas de *assistência*, o que faz com que a atenção à mulher em situação de violência se dê de forma integral, contemplando o atendimento psicológico, jurídico e social.

²⁸ Art. 7º São formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, entre outras: I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal; II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos; IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

Finalmente, no terceiro eixo, estão as medidas de *prevenção* e de *educação*, compreendidas como estratégias possíveis e necessárias para coibir a reprodução social do comportamento violento e a discriminação baseada no gênero. A articulação dos três eixos depende, em certa medida, da criação dos Juizados da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher que devem se organizar para que esses três eixos sejam operacionalizados de forma articulada, proporcionando às mulheres acesso aos direitos e autonomia para superar a situação de violência em que se encontram.

De fato, as medidas de prevenção, proteção e assistência e de punição dispostas na Lei introduzem mudanças no campo político, jurídico e cultural, as quais implicam numa série de desdobramentos em todos esses campos. Por exemplo, a efetivação de tais medidas requer que as políticas públicas atuem de modo articulado e integrado, o que se constitui num grande desafio para o Estado brasileiro. Faz-se necessário o desenvolvimento de ações articuladas e integradas, tanto na esfera governamental – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e não-governamental, quanto na esfera operacional, ou seja, entre os órgãos e setores diretamente implicados na execução da Lei – Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público, além dos setores de Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Habitação.

2.1 Medidas de prevenção

Dentre as medidas de prevenção previstas na Lei destacam-se:

- a promoção de pesquisas, a fim de sistematizar dados e avaliar a eficácia das medidas adotadas;
- a implementação de programas visando a erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- campanhas educativas relacionadas aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça e etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher, dentre outras.

De modo mais específico, destacam-se os incisos IV e VII do artigo 7º, ou seja: “a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher” e “a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do

Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia”²⁹. A especificação dessas duas linhas de ação revela a importância de tais setores e, ao mesmo tempo, a necessidade premente de que os profissionais diretamente envolvidos compreendam as questões que envolvem as relações de gênero, raça e etnia, para que o processo de prevenção e combate à violência contra as mulheres, de todos os segmentos da população, tenha êxito.

2.2 Medidas de proteção e assistência

As medidas de proteção e assistência devem ser prestadas de forma articulada, de modo a oferecer atenção integral à mulher em situação de violência, ou seja, na área social, de saúde, jurídica e de segurança. Incluem, portanto, as ações previstas na Lei Orgânica de Assistência Social, no Sistema Único de Saúde e no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas (Art.9º). Nesse sentido, a Lei contempla aspectos de fundamental importância para assegurar a integridade física e psicológica, e a sobrevivência da mulher em situação de violência, assinalando-se, dentre elas:

- as medidas protetivas de urgência que garantem à mulher o direito fundamental de ir e vir, de continuar trabalhando, de permanência no lar;
- a inclusão da mulher em situação de violência nos programas assistenciais do governo federal, estadual e municipal – Bolsa Família, Fome Zero, Inclusão Produtiva, dentre outros, atendendo especialmente aquelas mulheres que dependem financeiramente do agressor;
- a garantia da manutenção do vínculo trabalhista por até seis meses, quando for necessário seu afastamento do trabalho ou, a remoção para outra repartição, no caso dela ser funcionária pública;

²⁹ Os órgãos e as áreas as quais este inciso faz referência são: Poder Judiciário, Defensoria, Ministério Público, Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Habitação. Desse modo, a Lei prevê a capacitação quanto às questões de gênero, raça e etnia, também para os profissionais desses órgãos/áreas.

- acesso aos serviços de contracepção de emergência a profilaxia das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST) e da Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), garantindo assim, o aborto legal e seguro nos casos de gravidez decorrente de violência sexual e/ou ainda, tratamento das DSTs.

No campo da justiça, vale ressaltar a assistência judiciária que garante à mulher em situação de violência doméstica e familiar “o acesso aos serviços de Defensoria Pública ou de Assistência Judiciária Gratuita, nos termos da lei, em sede policial e judicial, mediante atendimento específico e humanizado” (Art. 28).

De todas as mudanças dispostas na LMP, duas delas aparecem de modo mais enfático, redimensionando procedimentos e alterando a estrutura já existente. A primeira se refere ao “Atendimento pela autoridade policial” (Cap. III). Nesse Capítulo, a Lei descreve os procedimentos e as providências que devem ser tomadas pela autoridade policial para garantir de imediato a segurança e o acesso à justiça da mulher que procura a unidade policial, especialmente, as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher - DEAMs. As ações que devem ser empreendidas nesse campo guardam uma estrita relação com o Poder Judiciário e o Ministério Público, mas não prescindem de outros serviços que devem fazer parte desta rede de atendimento à mulher, tais como: Defensoria Pública, Instituto Médico Legal, serviços de saúde e assistência social, e ainda dos serviços previstos no Art. 35 - centros de atendimento integral e multidisciplinar e casas-abrigos. A Lei inova ao tratar da assistência ao agressor, propondo a criação de centros de educação e de reabilitação para os agressores.

O segundo ponto da LMP que merece destaque diz respeito ao Poder Judiciário. Trata-se da criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal, que “poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher” (Art. 14). Desse modo, a LMP cria um espaço especializado no Poder Judiciário para atender especificamente

os casos decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher. Cria também novas regras e procedimentos específicos para julgar tais casos, podendo ser aplicadas, também, as normas dos Códigos de Processo Penal e Processo Civil, do Estatuto da Criança e do Adolescente, assim como o Estatuto do Idoso que não conflitem com o estabelecido na LMP (Art. 13).

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher têm competência para atender às demandas, tanto de ordem civil – separação de corpos, pensão alimentícia, etc.-, quanto de ordem penal – prisão do agressor, processo criminal, etc.-, reduzindo, assim, o ônus emocional e financeiro das mulheres em situação de violência.

A inclusão de uma equipe multidisciplinar atuando junto aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Art. 29), representa um avanço na medida em que amplia as possibilidades de compreensão do fenômeno da violência contra a mulher, reconhecendo as múltiplas facetas da questão e a contribuição que profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde podem oferecer na resolução dos casos. A equipe multidisciplinar tem como atribuição, “fornecer subsídios por escrito ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, mediante laudos ou verbalmente em audiência, e desenvolver trabalhos de orientação, encaminhamento, prevenção e outras medidas, voltados para a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e aos adolescentes” (Art. 30). Para a criação e manutenção desse serviço o Poder Judiciário deverá prever recursos na sua proposta orçamentária (Art. 32).

2.3 Medidas de Punição

As medidas de punição previstas na LMPs alteram o Código Penal, o Código de Processo Penal e a Lei de Execução Penal tornando-as compatíveis com as violações à integridade física, psicológica, sexual, moral e patrimonial das mulheres. O art. 42 da LMP altera o artigo 313 do Código de Processo Penal, que trata da prisão preventiva, acrescentando um inciso determinando que, nos crimes que envolvem violência doméstica e familiar contra a mulher, o Juiz pode decretar a prisão provisória do agressor para garantir o cumprimento das medidas protetivas de urgência. O art. 43 da LMP altera o artigo 61 do

Código Penal, incluindo a violência contra a mulher como mais uma forma de agravamento da pena. O art. 44 da LMP altera o art. 129 do Código Penal que trata de lesão corporal, passando a vigorar com as seguintes alterações: “§ 9º Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade: Pena - detenção, de 3 (três) meses a 3 (três) anos”. A pena será ainda aumentada em um terço, caso a lesão corporal na modalidade de violência doméstica for cometida contra pessoa portadora de deficiência (Art. 44 da LMP, alterando o § 11 ao artigo 129, do Código Penal).

A LMP ainda faculta, como medida punitiva, a adoção pelo juiz da obrigatoriedade do comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação (Art. 45, alterando o art. 152 da Lei de Execução Penal), medida que, bem utilizada, pode contribuir para prevenção ou para diminuição da reincidência desse tipo de violência.

Vale destacar que a LMP proíbe a aplicação de penas de cesta básica ou de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa (Art. 17), fato que vinha ocorrendo quando da aplicação da lei 9099/95. Nesse sentido, é bom registrar que o Artigo 41 da LMP declara explicitamente a não aplicabilidade da lei 9099/95 nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

2.4 O Monitoramento da Lei

Uma medida prevista na LMP, de significância para o Observatório, é a inclusão de dados sobre violência doméstica e familiar no banco de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança. As Secretarias de Segurança Pública dos Estados e do Distrito Federal devem remeter suas informações para a base de dados do Ministério da Justiça (Art. 38). Este é um procedimento de grande relevância para o acompanhamento do cumprimento da Lei e avaliação do desempenho das políticas públicas voltadas para a prevenção e o combate à violência contra a mulher.

Deve-se levar em consideração que, apesar dos avanços que a LMP traz, as mudanças por ela trazidas vêm gerando polêmicas, especialmente,

junto ao Poder Judiciário. As divergências entre os operadores do direito giram em torno de questões relacionadas à legalidade e aplicabilidade desta Lei, fato que vem dificultando sua implementação. Como todo processo de mudança que altera conceitos e modifica procedimentos e rotinas de trabalho, a lei vem encontrando resistências, principalmente em contextos institucionais pouco propensos a assimilar mudanças.

Considerando as inovações trazidas pela Lei, no sentido de atender as demandas de milhares de mulheres que passam por situações de violência e garantir o direito a uma vida sem violência, é imperativo monitorar e avaliar o processo de implementação e aplicação desse instrumento legal, fruto de décadas de lutas dos vários setores dos movimentos de mulheres e feministas.

Passaremos, a seguir, a apresentar o processo de construção dos indicadores e os procedimentos adotados para aplicação desses instrumentos nas cinco capitais sedes das regionais do Observatório.

Capítulo 3

MONITORANDO O CUMPRIMENTO DA LEI 11.340/2006: TESTANDO OS INDICADORES

3.1 O processo de construção dos indicadores e os procedimentos metodológicos

O Consórcio do Observatório da Lei Maria da Penha, em reunião nacional realizada em outubro de 2007, com a presença de todas as Coordenações Regionais e organizações consorciadas, decidiu, como tarefa principal para o seu primeiro ano de atividades, investir na elaboração de uma metodologia que possa vir a ser compartilhada publicamente, multiplicando as possibilidades e iniciativas de monitoramento da LMP.

A metodologia proposta requer a construção de indicadores que permitam sintetizar informações relevantes acerca da implementação e aplicação da LMP em todo território nacional. Os indicadores serão utilizados como meios para verificar, observar, acompanhar e comparar o desempenho (implementação, aplicação e impactos), ao longo do tempo e em diferentes espaços territoriais, da Política Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, em especial da LMP. Entendemos que os indicadores são fundamentais para interpretação e análise da realidade pesquisada, uma vez que os dados gerados possibilitarão avaliar o estado atual da realidade e o alcance e os entraves aos objetivos propostos, auxiliando na construção de um diagnóstico que aponte os aspectos prioritários para intervir e/ou a necessidade de redefinição de estratégias. Por outro lado, os indicadores constituem-se como instrumentos fundamentais para acompanhamento e controle social dessa política pública pelo movimento de mulheres e feminista, que se fará através da divulgação das informações colhidas e do conhecimento produzido. Esperamos, assim, contribuir para a ampliação do diálogo entre a sociedade civil e o Estado, favorecendo a participação popular no processo de decisão e formulação de políticas públicas para as mulheres.

A partir de avaliação feita pelo grupo, o Consórcio, além de selecionar essa tarefa pioneira de elaboração de indicadores para monitoramento da Lei, também adotou como estratégia selecionar, para essa primeira fase de trabalho, dois focos para análise da aplicação da LMP: as Delegacias de Mulheres (DEAM) e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDFs). Esses serviços foram escolhidos pelos papéis estratégicos – e, ao mesmo tempo, potencialmente inovadores, no caso dos Juizados - que desempenham na resolução de casos de violências exercidas contra mulheres. Foram, então, construídos dois instrumentos de coleta de dados aplicados nos serviços recém mencionados, o que se deu através da identificação, seleção, compartilhamento e discussão coletiva de uma série de indicadores que, posteriormente, sofreu um primeiro processo de sistematização, realizado pela Profa. Dra. Jussara Prá (NIEM/UFRGS). Durante a reunião do Consórcio, realizada em março de 2008, esses indicadores foram reapresentados ao grupo que os discutiu e revisou, coletivamente. Os resultados alcançados pela revisão feita pelo Consórcio geraram os dois instrumentos de coleta dirigidos às Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher e aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher³⁰.

Com os instrumentos prontos, as Coordenações Regionais do Observatório LMP assumiram a tarefa de realizar o pré-teste dos instrumentos de coleta nas cinco capitais sedes dessas Coordenações, a saber: Porto Alegre, Rio de Janeiro, Brasília, Belém e Salvador.

As questões apresentadas nos formulários abrangem pontos fundamentais, capazes, por um lado, de revelar a dinâmica de funcionamento, as condições humanas, físicas e materiais que cada um desses órgãos dispõe para atender as demandas locais, assim como, os procedimentos adotados. Por outro lado, buscam conhecer os dados objetivos resultante das ações desenvolvidas nesses setores. Desse modo, o formulário contempla questões abertas, permitindo que as respostas fossem mais contextualizadas, e questões fechadas, objetivando a obtenção de dados quantitativos.

³⁰ Esse segundo esforço de sistematização dos resultados alcançados, conjuntamente, contou, novamente, com a expertise de Jussara Prá e, no caso do instrumento utilizado junto aos Juizados, pertinente registrar que Leila Linhares Barsted (CEPIA) procedeu à adaptação dos indicadores ao campo da Justiça.

Os formulários dirigidos as DEAMs e aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, de modo geral, resguardando suas especificidades, contemplam os seguintes aspectos:

- Dados de Identificação - Data de criação, horário de funcionamento e abrangência geográfica;
- Como se articula com outras instituições da Rede;
- Existência ou não de Coordenação no Estado;
- Recursos Humanos - total de funcionários lotados,
- Qualificação da equipe – escolaridade e cursos de capacitação;
- Recursos Físicos e Materiais necessários e disponíveis; Acessibilidade;
- Sistema para registro e sistematização de informações; Incidência de formas de violência;
- Relação vítima/autor;
- Procedimentos;
- Expediente para Medidas Protetivas de urgência;
- Encaminhamentos a outros Serviços;
- Principais problemas enfrentados para o seu funcionamento³¹.

A obtenção dos referidos dados em cada uma das capitais se deu através das seguintes ações:

- Entrevistas com as delegadas das DEAMs;
- Entrevistas com profissionais das equipes técnicas das DEAMs;
- Entrevistas com Juízas/es das Varas ou Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;
- Entrevistas com profissionais da equipe multidisciplinar dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;
- Levantamento de dados estatísticos junto às DEAMs;
- Levantamento de dados estatísticos junto ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

³¹ Os Formulários utilizados na pesquisa junto às DEAMs e aos Juizados encontram-se no Anexo I

No Rio de Janeiro ainda foram entrevistadas a Coordenadora das DEAMs (o Rio de Janeiro é o único estado entre os pesquisados que tem coordenação de DEAMs), bem como a Defensora Pública do I Juizado e a Superintendente Estadual dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro.

As equipes das regionais não encontraram obstáculos para realização das entrevistas com as delegadas e com a grande maioria das/os juízas/ES. Entretanto, as informações obtidas através desse esforço coletivo são díspares, mostrando, em parte, a diversidade de situações vividas em cada contexto regional, como também, questões/problemas que afetam a quase totalidade dos locais.

Nesse sentido, vale evidenciar algumas situações que merecem maior reflexão. A primeira, e de grande relevância para o estudo, diz respeito à dificuldade de obtenção de dados quantitativos. Neste caso, a dificuldade para obter dados tem uma variedade de justificativas, dentre as quais caberia apontar:

- a) falta de sistematização de dados;
- b) dados sistematizados, mas sem uniformização, ou seja, cada unidade coleta os dados que considera importante e sistematiza em intervalo de tempo variável (mensalmente, semestralmente);
- c) isso faz com que a informação requerida no formulário inexista, em algumas regiões, ou que ela seja insuficiente;
- d) os dados não foram disponibilizados aos pesquisadores, ou não o foram em tempo hábil;
- e) as instituições não dispõem das informações requeridas/necessárias, pois parece faltar uma percepção, por parte das profissionais dos serviços contatados, da relevância das questões que envolvem a violência contra a mulher, como por exemplo, os dados sobre raça/cor, idade, das mulheres agredidas, relação autor-vítima, dentre outras.

No que se refere aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, mais especificamente, em duas capitais, Salvador e Porto Alegre, por motivos diferentes, as informações sobre a atuação da referida instituição na aplicação da LMP foram restritas.

Em Salvador, durante o período de aplicação do instrumento de pesquisa, ainda não havia Vara ou Juizado de Violência Doméstica e Familiar

contra a Mulher³². Entretanto, a Coordenação da Regional Nordeste do Observatório, como integrante do Grupo de Trabalho para Articulação da Rede de Atenção a Mulher em Situação de Violência para a Região Metropolitana de Salvador (GT da Rede), participou ativamente das atividades desenvolvidas em prol da aplicação da LMP na Bahia. Desse modo, a coordenação acompanhou e registrou todo o processo de mobilização para criação da Vara em Salvador.

Em Porto Alegre, apesar da existência de vara especializada em funcionamento, não foi possível obter informações a respeito de inquéritos policiais e processos judiciais enquadrados na LMP. As pesquisadoras estabeleceram contato com a equipe de assessoria da Juíza responsável pelo Juizado Especial de Violência Doméstica e da Mulher de Porto Alegre, que solicitou o encaminhamento do questionário via endereço eletrônico, juntamente com ofício solicitando, formalmente, data e hora para a realização da entrevista, o que foi feito no dia 18/07/2008. Em novo contato, após a remessa do instrumento de coleta, a Juíza afirmou que a resposta a algumas das questões formuladas poderia não ser de sua alçada, repassando o questionário à Corregedoria, que até o fechamento do relatório não havia se manifestado a respeito.

Alguns fatos talvez venham a explicar a resistência da juíza, do Juizado situado em Porto Alegre, em responder ao questionário, conforme esclarece o relatório da Regional Sul, no trecho abaixo transcrito:

“No primeiro semestre deste ano, o movimento de mulheres desenvolveu ação de denúncia em razão dos procedimentos utilizados pela ex-juíza (...). Segundo documentos publicados nos meios de comunicação, a magistrada adotou um sistema de mutirões, através do qual as usuárias eram colocadas num grande salão, e ali recebiam as informações sobre o funcionamento da Lei Maria da Penha. A esta sessão de informações se seguia à formação de grupos de mulheres que desejassem “desistir” ou “manter a denúncia”, ocorrendo um exagerado número de desistências diante do grau de dificuldades apresentado.

Também uma vez por mês a juíza promoveu, no período em que esteve à frente do JEVD, ainda como projeto-piloto, reuniões com o movimento de mulheres, realizados inicialmente em clima de entusiasmo, mas esvaziando-se na medida em que não se percebeu mudanças na metodologia empregada no

³² Em 31 de outubro de 2007, foi aprovada, na Assembléia Legislativa do estado da Bahia, a nova Lei de Organização Judiciária (LOJ), através da qual são reguladas as atividades de competência do Poder Judiciário baiano. Com a aprovação da nova LOJ, também foram contempladas, em certa medida, as demandas insistentes de diversos setores organizados da sociedade civil e governamentais para a efetivação do que indica o Art. 14 da Lei 11.340/2006, no qual está pontuada a possibilidade de criação e instalação de “Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência civil e criminal (...)”. Foram criadas três Varas, para três municípios baianos – Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista. A Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Salvador foi inaugurada em 18 de novembro de 2008, porém os demais ainda não foram instaladas.

atendimento jurídico propriamente dito, mas também em relação ao atendimento psicológico.

Este procedimento durou vários meses, levando o Fórum da Violência Contra a Mulher do RS, os conselhos de direitos da mulher do estado e do município, juntamente com a então coordenadora do Observatório a exigirem a revisão do procedimento, o que cessou com a sua substituição (...).

Outro fato que mobilizou o movimento de mulheres e encontrou no Observatório da Lei Maria da Penha – Região Sul – o espaço de acolhida, foi a denúncia relativa à postura do juiz substituto (...) da 2ª Vara Criminal de Erechim, no Rio Grande do Sul. Segundo a denúncia formulada pelo movimento de mulheres, a partir da Rede Feminista de Saúde, e com a ação conjunta do Observatório, entre junho e julho deste ano, mais de 60 pedidos de medidas preventivas amparadas na Lei Maria da Penha foram recusadas, sob a alegação de que a legislação é protecionista e desrespeitaria a Constituição Federal.

A Carta elaborada pelo movimento de mulheres, com o apoio de entidades de todo o país, foi entregue em mãos ao presidente do Tribunal de Justiça. Estes fatos foram amplamente divulgados pela imprensa”.

A Themis ingressou com uma representação ao Conselho e Corregedoria do Ministério Público Estadual questionando os procedimentos utilizados no juizado de violência contra a mulher, pela atual juíza Osnilda Pissa, entretanto, o Ministério Público, após uma investigação, não deu prosseguimento a denúncia, por ser também contra um promotor de justiça que arquivou uma ação de lesão corporal.

A resistência e a não receptividade de operadores do direito reforçam, ainda mais, a necessidade e a importância de darmos continuidade ao processo de monitoramento da implantação da Lei Maria da Penha em todo território nacional.

Mesmo em face às dificuldades encontradas neste primeiro momento de aplicação dos formulários, a equipe da Coordenação Nacional do Observatório realizou uma primeira sistematização dos dados obtidos por esses instrumentos. Esta sistematização foi apresentada e discutida no Workshop realizado em outubro de 2008, em Salvador, que contou com a presença das coordenações regionais e organizações consorciadas e parceiras. Já naquele momento, iniciamos o processo de avaliação dos instrumentos analisando desde a forma como os mesmos foram aplicados até os dados que conseguimos ou não obter através deles. Desse modo, foi possível identificar algumas lacunas e as principais dificuldades encontradas inicialmente, a fim de estabelecer novas estratégias para a próxima etapa de trabalho, o que será tratado nos itens seguintes deste relatório.

3.2 As Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher

A aplicação dos formulários nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs nas cinco capitais sedes das coordenações regionais do Observatório – Belém, Salvador, Distrito Federal, Rio de Janeiro e Porto Alegre- foi uma das fases do processo de construção do instrumento de monitoramento da implementação e aplicação da Lei Maria da Penha. Teve como objetivo explorar os limites e possibilidades de obtenção de dados quantitativos e qualitativos, considerados bons indicadores para o monitoramento da Lei.

A Lei 11.340/2006 no seu Capítulo III, artigos 10, 11e 12, regulamenta o “atendimento pela autoridade policial”. A partir dessa legislação as delegacias da mulher ganharam força, pois a Lei restabeleceu seu poder de autoridade policial judiciária, na medida em que retomou procedimentos, tais como:

- registro da ocorrência policial;
- instauração de inquérito policial;
- coleta de provas testemunhais e técnico-científicas (exame de corpo de delito da ofendida e outros exames periciais necessários);
- encaminhamento, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, de expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência e encaminhamento, no prazo legal, dos autos do inquérito policial ao juiz e ao Ministério Público.

Cabe ainda às DEAMs:

- garantir a integridade física da vítima e de seus filhos;
- encaminhar a ofendida ao hospital ou posto de saúde e ao Instituto Médico Legal;
- fornecer transporte para a ofendida e seus dependentes para abrigo ou local seguro, quando houver risco de vida;

- se necessário, acompanhar a ofendida para assegurar a retirada de seus pertences do local da ocorrência ou do domicílio familiar;
- informar à ofendida os direitos a ela conferidos nesta Lei e os serviços disponíveis.

A efetivação dessa legislação depende de um conjunto de condições objetivas, ou seja, de estrutura material concreta, tais como:

- instalações físicas adequadas, recursos materiais, equipamentos e viaturas em condições de uso;
- recursos humanos em número suficiente para atender a demanda;
- sistema de registro de dados.

Depende, também, fundamentalmente, de condições ditas “subjetivas”, em termos de pessoal capacitado para compreender o fenômeno da violência contra a mulher na perspectiva de gênero e feminista, situando-o como um problema social, cultural, político e uma violação dos direitos humanos, entendimento esse fundamental para o acolhimento/atendimento das mulheres que buscam as delegacias. Requer, ainda, que as delegacias se vejam como parte integrante de uma *rede de atenção à mulher em situação de violência*, e como tal, que mantenham uma articulação com as demais organizações, de modo a favorecer um atendimento integral a essas mulheres.

Considerando o exposto acima, as questões propostas no formulário procuraram dar conta dos aspectos citados, de forma abrangente, a fim de verificar como as DEAMs vêm atuando e quais as dificuldades encontradas no cumprimento do que determina a LMP.

Cabe lembrar que as delegacias especializadas de atendimento às mulheres – as DEAMs - foram a primeira política pública de enfrentamento da violência contra a mulher institucionalizada no país. Criadas a partir de 1985 - ano de criação da Delegacia de Defesa a Mulher de São Paulo - elas se inserem no contexto de efetivação dos direitos das mulheres, atendendo ao compromisso assumido pelo Estado brasileiro perante a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher da

Organização das Nações Unidas - CEDAW e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher da Organização dos Estados Americanos (OEA) - Convenção de Belém do Pará, das quais o Brasil é signatário. Outros serviços foram criados e outras políticas foram implementadas ou estão em fase de implementação, como é o caso dos Juizados. Entretanto, as DEAMs ainda são a maior referência e principal porta de acesso à justiça da mulher em situação de violência.

Vale destacar que desde o seu surgimento, as delegacias especializadas têm sido objeto de estudos e avaliações, existindo, atualmente, uma bibliografia relativamente ampla voltada para essa temática dentro do campo mais amplo da violência com base em gênero contra as mulheres (Barsted 1994, Grossi; Minella; Losso, 2006a, 2006b; Corrêa, 2002; Pasinato; Dos Santos, 2008). Embora não caiba aqui percorrer toda essa literatura, é importante observar que os estudos sobre as delegacias revelam que, de um modo geral, elas têm dado visibilidade à violência contra as mulheres, sobretudo a conjugal, “permitindo que esta fosse despida do caráter pessoal e privado que as encobria até então” (Pasinato, 2004, p.13).

Contudo, apesar de terem sido criadas, em princípio, em resposta às demandas dos movimentos feministas e de mulheres, as delegacias, em sua maior parte, não corresponderam às expectativas do movimento. Ao contrário, os estudos revelam que além de não disporem de espaço, equipamentos, e pessoal suficiente para responder ao número de mulheres que buscam atendimento, também estão muito aquém em termos da qualidade dos serviços oferecidos, sobretudo devido à pouca - ou nenhuma - capacitação do prestadores desses serviços nas questões referentes à violência com base no gênero (Pasinato; Dos Santos, 2008).

Isso se reveste de maior importância quando se considera que, tal qual exposto na tabela abaixo, o número de DEAMs ainda é superior ao número de outros serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência, especialmente, quando comparado com serviços diretamente vinculados à rede pública.

Tabela 01: Serviços de Atendimento à Mulher por Regiões

Brasil 2008

SERVIÇOS DE ATENDIMENTO À MULHER

Por região e total Brasil, 09/2008.

REGIÃO	SERVIÇOS																			Total de Serviços Por Região		
	C. de Ref. Mulher	Deleg/Postos de Atend. Especial. Mulher	Defens. Públicas de At. Mulher	Organ.Govern. de Políticas p/ Mulheres	Casa Abrigo	Serv. de At. às Mulheres Vítimas de Violência Sexual	Serv. de At. às Mulheres Lésbicas	Serv. de At. às Mulheres Negras	Serv. de Ref. em Saúde p/ a Mulher	Serv. de At. às Vítimas de Trát. de Pessoas	Serviços de Atendimento Jurídico	Conselhos Estad. e Munic. de Direitos das Mulheres	Deleg. Reg. do Trab./Núc. de Comb. à Discrim. no Trab.	Grupos e Org. Não-Govern. de Mulheres	Pastorais da Mulher Marginalizada - PMM	Outros Org. Relac. à Mulher	Varas Especializadas em Violência Doméstica e contra a Mulher	Varas Adp. p/ Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher	Juizados Especializados em Violência Doméstica e contra a Mulher		Coordenação de DEAM's	Vara do Juizado
NORTE	12	35	4	25	8	10				21		41	7	15	6		4	9	1			198
NORDESTE	22	63	4	36	15	25	3		5	39	7	57	9	29	61	6	4		3	2	1	391
CENTRO-OESTE	7	39	2	21	7	7	2		1	18	1	10	4	14	7	5	5		3		1	154
SUDESTE	55	192	5	42	24	56	3	2	4	16	48	53	4	58	22	10	1	21	4	2		622
SUL	17	67		49	12	19	2	1		10	5	39	3	6	4	2	2		3	1		242
TOTAL DE SERVIÇOS-BRASIL	113	396	15	173	66	117	10	3	10	104	61	200	27	122	100	23	16	30	14	5	2	1.607

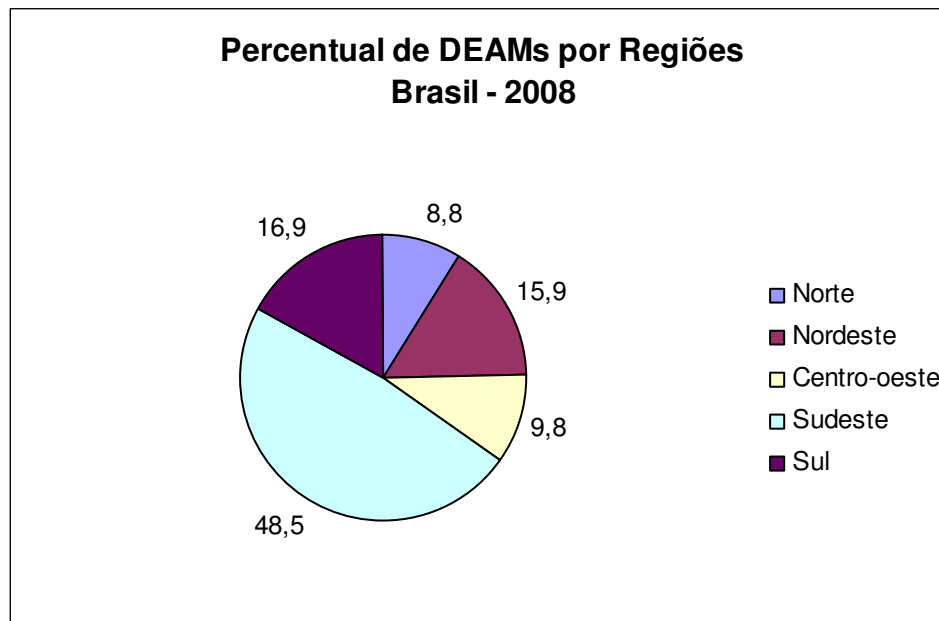
Fonte: Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres/SPM/PR.

Tabela construída pela Equipe do Observatório Lei Maria da Penha - Regional Nordeste - a partir dos dados coletados no site da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Disponível em: http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento_mmulher.php. Acesso em: 29 de set. de 2008. Atualizado em: 14/10/2008.

A primeira pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento dessas delegacias (CNDM, 2001) contabilizou 307 delas espalhadas pelo país. Em 2008, segundo dados da SPM, existiam 396 DEAMs. De fato, verifica-se que em todos os estados do país, assim como no Distrito Federal, existe delegacia da mulher, entretanto, sua distribuição geográfica é bastante desigual, havendo uma maior concentração na região sudeste. Os três estados que mais concentram delegacias da mulher, 65% do total, são: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SENASP, 2007).

O gráfico abaixo deixa clara a concentração das DEAMs na Região Sudeste, e a sua relativa pequena presença na Região Norte:

Gráfico 1 – Distribuição geográfica das DEAMs por Regiões
Brasil - 2008



Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/SPM/PR.
Tabela construída pela Equipe do Observatório Lei Maria da Penha –
a partir dos dados coletados no site da Secretaria Especial de Políticas para as
Mulheres.

Disponível
em: http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento_mmulher.php.
Acesso em: 29 de set. de 2008.

É importante lembrar que as DEAMs são criadas por meio de decretos e leis estaduais e não há uma legislação única que regule a existência desse órgão. Só em 2005, vinte anos após a inauguração da primeira DEAM, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPMulheres, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP - do Ministério da Justiça e as secretarias estaduais de Segurança Pública, contando com a colaboração de especialistas em gênero e de organizações não-governamentais, elaboraram a Norma Técnica de Padronização das DEAMs (2006).

Ressalte-se que, até então, não existia nenhuma normatização que orientasse ou regulasse seu funcionamento, havendo uma variedade de entendimentos e de procedimentos quanto ao tipo de serviço que deveria ser oferecido além dos serviços policiais (assistência psicológica, social e jurídica), ao papel dos serviços policiais (se apenas de investigação, ou também, conciliação, mediação e aconselhamento), e no tocante ao tipo de crime de sua

competência, ou seja, se somente no âmbito doméstico ou qualquer violência contra a mulher, homicídio, espancamento, crimes sexuais, etc. (Pasinato, 2008a). A inexistência de definição em uma legislação de âmbito nacional que estabelecesse as normas de funcionamento das DEAMs no país gerou uma diversidade de abordagens e práticas policiais.

Atualmente, a Norma Técnica editada em 2006 define as normas consideradas indispensáveis ao funcionamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, especialmente quanto às suas atribuições; aos fluxos e procedimentos de atendimento; à estrutura organizacional; à formação de recursos humanos; à infra-estrutura e ao seu papel na implementação e participação na Rede de Atendimento e nas ações inadiáveis de prevenção à violência na construção de uma cultura de paz (SPM/SENASP, 2006). Entretanto, a adequação das delegacias já existentes, anteriores ao estabelecimento da Norma Técnica, depende de investimentos dos governos dos estados. Além disso, será preciso fazer ajustes para que essas normas se adéquem à implementação da LMP.

Segundo as diretrizes estabelecidas na Norma Técnica (NT), as DEAMs são unidades da Polícia Civil, especializadas no atendimento à mulher em situação de violência de gênero. É atribuição das DEAMs realizar todos os procedimentos policiais cabíveis, quais sejam:

“prevenir, registrar, investigar e reprimir atos ou condutas baseadas no gênero que se configurem infrações penais e que tenham sido cometidos contra mulheres em situação de violência, por meio de acolhimento com escuta ativa, realizada preferencialmente por delegadas, mas também delegados, e equipe de agentes policiais, profissionalmente qualificados e com compreensão do fenômeno da violência de gênero, nos termos da Convenção de Belém do Pará” (SPM/SENASP, 2006, p. 22).

Ressalta o referido documento que a atividade investigativa é parte fundamental do inquérito policial, devendo ser realizada pela autoridade policial responsável pelo inquérito, e, no caso específico da violência de gênero, o atendimento deve ser caracterizado pela privacidade. As DEAMs têm como atribuição investigar “todo ato de violência cometido contra a mulher, conforme definido no artigo 1º da Convenção de Belém do Pará – OEA, que configure

crime ou contravenção penal, prioritariamente e respeitando-se as áreas circunscritas de atuação (...)” (SPM/SENASP, 2006, p 25).

As delegacias das capitais pesquisadas apuram todos os tipos de crimes em que as mulheres sejam vítimas, exceto homicídios, uma vez que em alguns estados existem delegacias especializadas na área que se encarregam da investigação dos casos. Este fato faz com que as informações sobre a causa da morte de muitas mulheres não apareça nas estatísticas de violência contra a mulher. A delegacia de Porto Alegre, por exemplo, não atende os casos de homicídio nem crimes contra o patrimônio sem envolvimento familiar ou violência doméstica. A delegacia de Salvador também não atende homicídios e os casos que envolvem episódios relacionados a questões morais, designados por uma das entrevistadas como “coisas mais leves”, são direcionados para o Setor Psicossocial, composto por profissionais das áreas de psicologia e serviço social, da própria delegacia.

A implementação de uma estrutura estadual de coordenação das DEAMs, com o objetivo de aprimorar e articular a política de atendimento e enfrentamento da violência contra a mulher, é um dos pontos enfatizados pela NT, que ainda define importantes atribuições de sua competência. No entanto, apenas 2 estados da União – São Paulo, Rio de Janeiro - criaram órgãos de assessoria e coordenação para as delegacias. Assim, apesar dos estados foco da pesquisa já contarem com várias DEAMs (Pará – 10; Bahia – 14; Rio de Janeiro – 11; Rio Grande do Sul – 40 e Distrito Federal – 11)³³, só o Rio de Janeiro contam com algum tipo de coordenação.

3.2.1 Funcionamento

No que concerne ao funcionamento das DEAMs que fizeram parte desta pesquisa, constata-se que elas funcionam 24 horas por dia, em regime de plantão, atendendo mulheres de toda região metropolitana das capitais estudadas. Destaque-se que isso não retrata o que vem acontecendo em outros estados/cidades do país. Segundo dados da SENASP (2007), o percentual de

³³ Dados do site da SPM coletados em setembro de 2008

delegacias da mulher que possuem plantão 24 horas vem diminuindo a cada ano. Em 2004, 21% das DEAMs possuíam plantão 24 horas, já em 2006 esse percentual caiu para 18%. Este fato contraria a Norma Técnica que determina que: “O atendimento qualificado deve ser ofertado de forma ininterrupta, nas 24 horas diárias, inclusive aos sábados, domingos e feriados, em especial nas unidades que são únicas no município.” (SPM/SENASP, 2006,p. 34).

3.2.2 Recursos Humanos

O quadro de funcionários das DEAMs vem crescendo nos últimos anos; conforme indica o relatório da SENASP (2007), a média nacional de funcionários por delegacia passou, de 9,62 em 2003, para 14,37 em 2006. Das cinco capitais pesquisadas, o Distrito Federal conta com o maior número de funcionários (62), seguido por Belém e Salvador – 54 e 53 respectivamente. As delegacias de Porto Alegre (RS) e de Jacarepaguá, na cidade do Rio de Janeiro, apresentam os menores contingentes com apenas 36 e 24 funcionários cada. A delegacia de Campo Grande, no Rio de Janeiro, possui 43 serventuários.

Convém destacar que, não obstante o aumento nos quadros de funcionários, os recursos humanos das delegacias visitadas continuam muito aquém da demanda, o que cria obstáculos ao cumprimento das funções a serem desempenhadas pelo serviço. Exemplo disso é o fato de que na DEAM de Salvador as audiências dos casos registrados em agosto já estavam sendo agendadas para 2009, resultando no crescimento do número de inquéritos pendentes. Essa situação tem gerado atraso nos trabalhos realizados e, por consequência, insatisfação por parte das usuárias e das próprias policiais.

3.2.3 Qualificação e Capacitação Profissional

Quando se trata de qualificação profissional, encontramos nos dados coletados situações que evidenciam as diferenças regionais quanto ao nível de escolaridade. Enquanto na delegacia do DF a totalidade dos profissionais tem nível superior, e no Rio de Janeiro (Campo Grande e Jacarepaguá) e em Porto Alegre esses percentuais variam em torno de 60 a 77%, respectivamente, nas

capitais do Norte e do Nordeste - Belém e Salvador – a maioria só tem nível médio, esse percentual chegando a 80% em Belém. Aliás, essa questão da escolaridade parece não ser muito valorizada por alguns profissionais, chegando a ser qualificada por uma funcionária da delegacia de Salvador como um “detalhe”, afirmando ela que: *“Aqui a gente aprende com a mão na massa mesmo! Na prática!”*³⁴

Observe-se, também, que a capacitação profissional para o atendimento a mulheres vítimas de violência não vem acompanhando o ritmo de crescimento do número de funcionários, tampouco à sua rotatividade. De um modo geral, há resistência por parte dos governos estaduais em oferecer capacitação em torno das questões de gênero e violência a policiais (Pasinato; Dos Santos, 2008). Não é, pois, ao azar que um estudo com mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, desenvolvido pelo SOS Corpo em Recife em 2007, tenha revelado que:

“Entre as entrevistadas que, de fato, buscavam a intervenção da polícia, é explícita a descrença na instituição como órgão de proteção à mulher. O atendimento, seja em delegacia comum ou especializada, é explicado pelas entrevistadas como ineficaz, desrespeitoso e, muitas vezes, violento.” (SOS Corpo, 2007, p.07).

Segundo pesquisa da SENASP o número de delegacias que ofereceram cursos de capacitação aumentou um pouco entre 2003 e 2006, passando de 36% para 38%, mas houve uma “redução no contingente de profissionais capacitados”, entre 2005 e 2006. Em 2005 foram capacitados 33,6% dos funcionários e em 2006 apenas 26,3% participaram de curso de capacitação³⁵. Dentre as temáticas tratadas nos cursos de capacitação, ainda segundo o SENASP, as “noções de violência doméstica e gênero” se destacam com um maior número de profissionais nos cursos oferecidos, perfazendo um total de 13,7%, em 2005, e 17,7% em 2006, dos profissionais

As DEAMs, como vimos, estão vinculadas às secretarias de Segurança Pública estaduais e à Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, e têm como característica particular o atendimento à mulheres em situação de violência, o que exige dos/as agentes públicos a elas vinculadas uma

³⁴ Entrevista realizada na DEAM em 22 de abril de 2008.

³⁵ Segundo dados do SENASP, em 2005 foram capacitados 878 profissionais e em 2006, apenas 707 funcionários, correspondendo a 33,6% e 26,3% respectivamente.

compreensão de como a ordem patriarcal sedimenta a dinâmica das interações sociais entre os sexos, o que, em muitos casos, gera situações de violência contra a mulher. A especificidade no trato do fenômeno da violência contra a mulher pelos/as agentes das delegacias de mulheres demanda, desse modo, uma formação diferenciada daquela formação recebida pelos policiais no trato de outros tipos de violência. Conforme observou a pesquisadora Lourdes Bandeira (2003, p. 2): .

Muitas/os das/os agentes policiais demonstram grandes dificuldades para compreender a dinâmica da violência doméstica, pois estão inseridas/os na mesma estrutura cultural das relações de gênero predominantes. Além disso, essas/es profissionais se deparam com a complexidade de um problema que apresenta características distintas das situações de violência para as quais foram treinadas/os como policiais. Para prestarem atendimento digno, eficiente e efetivo as policiais necessitam realizar um movimento de distanciamento e se construir para além das representações sociais dominantes. O fato de ser mulher policial e trabalhar nas DEAMs não garante que estas agentes tenham realizado esse distanciamento para compreender as lógicas produtoras das relações violentas nos espaços domésticos, contemplando a interpessoalidade e a intersubjetividade.

A necessidade de capacitação das/os agentes policiais na perspectiva de gênero vem sendo enfatizada, não apenas pelos movimentos de mulheres e feministas, como também pelas instituições governamentais e não-governamentais que vêm acompanhando e avaliando os serviços prestados por essas delegacias. Nesse sentido, em agosto de 2001, durante o Seminário Nacional Violência contra a Mulher: uma Rede Integrada de Ações, coordenado pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher – CNDM, decidiu-se pela realização de uma capacitação para os/as policiais das DEAMs e agentes de órgãos correlatos em dimensão e articulação nacional (Bandeira, Almeida e Campelo, 2006).

O Projeto “Violência contra a Mulher e Direitos Humanos: uma proposta de capacitação de policiais”, coordenado pela organização feminista Cidadania, Estudo, Informação e Ação – CEPIA, em parceria com o Conselho Nacional de Direitos da Mulher – CNDM, com a Secretaria de Estado dos Direitos das Mulheres – SEDIM, em 2002, e com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPMulheres, a partir de 2003, marcou o início de um processo de

capacitação de agentes policiais das DEAMs, com enfoque nas questões de gênero, constituindo-se como uma importante iniciativa no campo das políticas públicas de prevenção e combate à violência contra as mulheres.

O referido Projeto se desenvolveu em três etapas: em 2002, abrangeu 20 estados, em 2004, ocorreu em 7 estados e em 2005 foi realizada uma capacitação *lato sensu* em Belo Horizonte, durante o Encontro de Delegadas das DEAMs. Em todo o projeto foram capacitados 2.253 profissionais que atendem mulheres em situação de violência³⁶ (Freire, 2006).

Experiências semelhantes foram também desenvolvidas na Região Centro-Oeste (Bandeira et alli, 2004), bem como em outras regiões do país, gerando reflexões importantes sobre as metodologias em uso nesse processo, e a relevância de se desenvolver programas de capacitação ao invés de apenas cursos episódicos (Bandeira et alli, 2006).

De fato, embora os esforços empreendidos pela SPMulheres, CNDM, SENASP, Secretarias de Segurança Pública, CEPIA, AGENDE, Themis e outras organizações não-governamentais, no sentido de capacitar policiais e profissionais que atuam nas delegacias de mulheres, tenham persistido e se intensificado, seu alcance ainda é pequeno. A oferta de cursos nessa área vem sendo esporádica, descontínua e pontual, e não se constitui enquanto uma prática incorporada às atividades das Secretarias de Segurança Pública estaduais, ficando a critério dos seus dirigentes.

Em Salvador, por exemplo, segundo relato dos agentes, a Academia de Polícia raramente oferece cursos de capacitação, quando ocorrem, geralmente são voltados para as áreas de Direitos Humanos e Informática. Cursos específicos sobre violência contra a mulher só acontecem quando são oferecidos pelo NEIM/UFBA ou VIVER (Serviço de Atenção a Pessoas Vítimas de Violência Sexual – SSP/BA). No que diz respeito à Lei Maria da Penha, quando da realização desta pesquisa, a equipe da DEAM ainda não havia passado por nenhum processo de capacitação sobre a aplicação da Lei.

³⁶ A metodologia de capacitação utilizada nos cursos, assim como, a avaliação do processo de capacitação empreendido neste Projeto é apresentado na publicação: BANDEIRA, Loudes ; ALMEIDA, Tânia Mara C.; CAMPELO, Eliane. Políticas Públicas e violência contra as mulheres: metodologia de capacitação de agentes públicos/as. Brasília: AGENDE, 2006

Já em Porto Alegre a Academia de Polícia, em parceria com a Secretaria de Segurança do Estado, ofereceu dois cursos de capacitação direcionados às questões de gênero, à Lei Maria da Penha e a Violência contra a Mulher, ambos em 2008. Tais cursos envolveram 180 policiais, entre homens e mulheres.

De outro modo, uma atuação importante na área de segurança pública a ser registrada aqui foi a iniciativa da Coordenadora das DEAMs do Rio de Janeiro Dra. Inamara Costa em elaborar um manual para delegados e policiais civis, em geral, sobre o “passo a passo” na aplicação da Lei, incluindo as orientações necessárias sobre as medidas protetivas de urgência.

3.2.4 Recursos Físicos

Assim como a capacitação profissional, os recursos físicos e matérias disponíveis e em condições de uso nas DEAMs são imprescindíveis para o cumprimento de suas atribuições e ao atendimento às mulheres em situação de violência. Muito embora o relatório da SENASP (2007) indique um “significativo incremento” de recursos materiais em condições de uso nas DEAMs do Brasil em 2006, a pesquisa nas delegacias das cinco capitais revela que elas não dispõem de equipamentos suficientes e adequados às suas necessidades. Os entrevistados consideram que as DEAMs não dispõem de instalações físicas adequadas às suas demandas atuais, apontando para a necessidade de ampliação da estrutura física a fim de garantir o atendimento e a privacidade das mulheres que as procuram, conforme determina a NT. Muitas delegacias não possuem carceragem e apesar de terem viaturas e equipamentos de comunicação, estes são insuficientes, estão danificados e sem manutenção.

A delegacia de Belém apresenta as condições mais desfavoráveis em termos de instalações e equipamentos. A delegacia de Salvador é a única que conta com instalação físicas apropriadas, boas áreas de circulação, cômodos amplos e adequados às necessidades de seu cotidiano, mas com relação às viaturas, apesar de, em tese, ter cinco viaturas - duas caracterizadas e três sem caracterização -, na prática, quando da realização da pesquisa, quatro carros estavam quebrados, dois na oficina e dois parados por falta de verbas para conserto, sendo que apenas um estava efetivamente disponível. Essa DEAM

mantinha assinatura de jornais e revistas, posteriormente, cortada por falta de recursos.

É bom destacar que, sPágina: 53
 Segundo pesquisa da SENASP (2007), a maior parte das DEAMS não dispõe de carceragem. Além disso, a pesquisa identificou uma redução do número de DEAMS com tal recurso: em 2003, 20% das DEAMS declararam possuir carceragem, enquanto que em 2005 apenas 14,5% delas possuíam este recurso. Essa redução não vem sendo acompanhada por uma diminuição no número de presos, ao contrário, o número de presos vem aumentando: entre 2003 e 2006 o índice subiu de 8,7 para 19,2. Segundo a SENASP (2007), o maior número de presos nas DEAMs ocorreu em 2006, ou seja, no ano em que a LMP entrou vigor.

Os dados apresentados na tabela abaixo indicam o número de equipamentos existentes nas DEAMs, porém, como vimos, isso não significa necessariamente que estejam em condições de uso.

Tabela 02 - Equipamentos disponíveis nas DEAMs

Recursos/ Locais	2008				
	Salvador	Distrito Federal	Rio de Janeiro	Porto Alegre	
Viaturas	05	11	04	03	03
Linha telefônica	05	20	10	05	09
Fax	01	02	01	01	01
Computadores	15	33	11	08	15
Impressoras	15	02	02		15
Scanner	01	01	00	00	00
Rede internet	10	50	08	08	15

: Relatório de pesquisa das regionais do Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha. Dados colhidos entre os meses de junho e julho de 2008.

O Relatório da pesquisa realizada em Belém não oferece esses dados.

Importante registrar que um número muito pequeno de delegacias tem verba própria. Segundo a SENASP (2007, p. 07) ao longo dos quatro anos da pesquisa – de 2003 a 2006 - o número de delegacias que possuíam verba própria não excedeu 7%. E, “em 2006, das 12 DEAMs que possuíam verba própria, apenas 2 DEAMs custearam toda sua despesa com essa verba”.

3.2.5 Condições de Acessibilidade

Quanto à acessibilidade, de modo geral, as delegacias situam-se em locais de fluxo de transporte coletivo, o que facilita o acesso das usuárias, porém, com exceção do Distrito Federal e o Rio de Janeiro, todas elas estão localizadas longe de outros serviços, tais como Instituto Médico Legal, Casa Abrigo, Centros de Saúde e Hospitais. O deslocamento das mulheres para tais serviços se torna desgastante, tanto no aspecto financeiro, como nos aspectos físico e emocional. Desse modo, algumas entrevistadas ressaltaram que a falta de recursos financeiros muitas vezes se impõem como grande obstáculo para que as usuárias dêem prosseguimento às providências necessárias ao andamento do processo decorrente da denúncia da violência, na Delegacia.

Nesse contexto, importa destacar a iniciativa de Porto Alegre na criação das “Delegacias Itinerantes”, a partir da constatação da falta de recursos das usuárias para custear o transporte de seus bairros de residência para a DEAM. O serviço de atendimento das “Delegacias Itinerantes” é feito com um microônibus que percorre uma vez por mês as três localidades responsáveis pelos maiores índices de ocorrências - Restinga, Rubem Berta e Vila Safira - , com funcionárias para proceder aos necessários registros e orientar as mulheres sobre os passos a serem dados.

3.2.6 Disponibilidade de Dados

A obtenção de dados quantitativos é um grande desafio no monitoramento das delegacias de mulheres, pois, apesar de todas as DEAMs pesquisadas afirmarem possuir banco de dados, nem sempre os dados foram disponibilizados ou o foram em tempo hábil. Além disso, a sistematização dos dados é feita, em alguns casos, semestralmente, em outros, mensalmente, o que cria problemas de ordem metodológica.

Nesse sentido, cabe ressaltar que identificamos, nesta fase de teste dos instrumentos, a inexistência de uma base de dados unificada que permita construir um quadro articulado de informações, o que pode comprometer ainda mais o acompanhamento da atuação das delegacias e da aplicação da LMP, assim como a busca de novas estratégias de combate a violência contra a

mulher. Desse modo, os dados apresentados aqui correspondem às informações verbais e, em alguns casos, dados estatísticos fornecidas pelos entrevistados.

As delegacias, com exceção do Rio de Janeiro, não registram e sistematizam dados tais como: taxa de atendimento por idade e cor/raça, relação autor-vítima, encaminhamentos para outros serviços da rede. Estas questões foram tratadas, em alguns casos, como pouco relevantes. Na DEAM de Salvador, por exemplo, a policial entrevistada argumenta que não interessa para o seu serviço saber a cor/raça da usuária. Na sua concepção o enfoque nesse trabalho é na mulher em si e no problema dela. O mesmo aparece quando se trata da relação vítima/autor da violência. Na avaliação da entrevistada, dar conta de sistematizar dados a partir de cor/raça, faixa etária, relação vítima/agressor, entre outros, consiste em um “detalhismo” extremo para os funcionários da delegacia, que não têm tempo para cuidar dessa tarefa.

Ademais, enquanto as pesquisadoras indicam a necessidade de incluir nas análises sobre gênero e violência contra as mulheres uma perspectiva geracional, considerando que as experiências de ser mulher e ser vítima, além de variar de uma sociedade para outra e dentro da mesma sociedade, variam também no tempo e segundo as diferentes fases do ciclo da vida (Pasinato, 2008b), as funcionárias das DEAMs não consideram essas informações como importantes.

Tal fato aponta para duas questões que precisam ser mais refletidas e enfrentadas: a primeira diz respeito à falta de percepção e de entendimento acerca da importância de informações sobre a idade, a cor da denunciante, relação autor-vítima, para criação de estratégias de combate e enfrentamento da violência contra a mulher. Nesse sentido, a capacitação e qualificação das equipes das DEAMs pode ser um forte aliado na mudança de mentalidade e de atuação. Outro aspecto a considerar é que frente ao excesso de demandas e escassez de funcionários, uma das estratégias utilizadas é a definição de prioridades. Desse modo, atentar para tais questões pode ser percebido, de fato, como um “detalhismo”.

Ainda no que diz respeito à relação autor/vítima, além da DEAM de Salvador, as outras capitais também não têm um registro preciso de ocorrências ou inquéritos a esse respeito. Entretanto, de modo geral, as

entrevistadas declaram que os casos envolvem, em primeiro lugar, familiares, cônjuges, ex-cônjuges, parceiros e ex-parceiros/as de relações afetivas.

Outro aspecto relevante, ainda quanto à forma como os dados vêm sendo produzidos, se refere aos registros das formas de violência praticadas contra a mulher. Esses dados, produzidos e sistematizados pelas delegacias da mulher, referem-se aos delitos praticados contra a mulher e não como está prescrito na Lei Maria da Penha, ou seja, quanto à forma de violência. Desse modo, cabe aos pesquisadores fazer as relações correspondentes.

Ressalte-se que a DEAM do Distrito Federal foi a única que apresentou os dados segundo as formas de violência praticadas contra a mulher conforme a LMP. A referida delegacia registrou, no período de 01/01/08 a 14/07/08, os seguintes números:

- 370 casos de violência física (lesão corporal, tentativa de homicídio; homicídio);
- 45 de violência sexual;
- 980 de violência psicológica (coação, insulto, vigilância constante, perseguição, ameaça);
- 53 de violência patrimonial; e
- 11 de violência moral (crimes contra a honra, calúnia, injúria e difamação).

Com relação a esta questão, a DEAM de Porto Alegre presta as seguintes informações:

“a violência física é diária, embora não tenha registro específico para cada tipo. Sobre homicídios não há registros, por tratar-se de competência de outro órgão (Delegacia de Homicídios). Em apenas dois casos de homicídios a DEAM pode trabalhar até o encerramento do inquérito, por ter sido acionada antes da Delegacia de Homicídios. Já em outras formas de violência como de atentado ao pudor e estupro, tem-se o registro apenas para os meses de abril, maio e junho de 2008, nele constando, dois casos de atentado ao pudor no mês de abril de 2008, e de nove casos de estupros, distribuídos igualmente entre os meses de abril, maio e junho daquele ano”.

Na explicação da delegada:

“em meses de verão (dezembro, janeiro e fevereiro) o número de registros aumenta, girando em torno de 8 por mês,

principalmente durante o carnaval. Geralmente em cada três casos de estupros, um é de rua e dois são casos de marido que força a mulher - esse tipo de denúncia só começou a acontecer após a LMP e nesses casos, a mulher não aceita tomar a anticoncepção de emergência”.

Situações como a exploração sexual de meninas, de alçada do Departamento da Criança e do Adolescente (DECA), não competem à DEAM, informa a delegada. Em relação à Violência Patrimonial, a delegada afirma que a DEAM só é responsável pelos casos onde há violência contra a mulher. Neste quesito a entrevistada diz ter dúvidas em alguns casos específicos, por exemplo: “o filho rouba a mãe, pois é consumidor de craque e precisa do dinheiro, isso é violência doméstica? De gênero? E se o filho roubasse o pai? E entre marido e mulher?”. Ela afirmou não saber muito bem como especificar o tipo de agressão em situações dessa natureza.

Segundo informações da Delegacia de Campo Grande, no Rio de Janeiro, do total de atendimentos as lesões corporais têm a maior incidência, seguidas de denúncias de coação, perseguição, ameaça e insulto. Informações da DEAM de Jacarepaguá indicam que está procedendo à prisão em flagrante e tem realizado acompanhamento da vítima a serviço médico³⁷.

Já a DEAM de Salvador fornece os dados sistematizados por delito e por ano, como podemos observar na tabela abaixo:

³⁷ As DEAMs do Rio de Janeiro e de Belém do Pará não forneceram estes e outros dados estatísticos até o fechamento dos relatórios regionais.

Tabela 03 – Número de ocorrências registradas na DEAM de Salvador- BA- por Ano Brasil - 2008

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ATÉ MARÇO DE 2008
ESTUPRO	0089	0055	0061	0055	0044	0050	0036	43	11
AG. MORAL (Calúnia, Injúria, Difamação)	0925	0726	0595	0425	0364	0418	0536	520	181
AMEAÇA	2512	2718	2781	2123	2422	2530	2983	3029	740
LESÃO CORPORAL	2750	2536	2390	2039	2133	2313	2137	2436	676
VIAS DE FATO	4034	3590	3081	2950	3345	3107	2986	2595	564

**Fonte :SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA,POLÍCIA CIVIL DA BAHIA -
DEPARTAMENTO DE CRIMES CONTRA A VIDA – DCCV**

Com relação aos procedimentos adotados pelas DEAMs, encontramos o mesmo tipo de problema: as informações disponibilizadas foram sistematizadas em períodos de tempo distintos o que inviabilizaria uma análise comparativa dos dados.

Assim, a Delegacia do Distrito Federal apresenta os seguintes dados:

- 354 comunicados de prisão em flagrante;
- 354 de prisão em flagrante;
- 2 armas apreendidas;
- 1.337 inquéritos policiais iniciados;
- 1.894 indiciamentos;
- 27 acompanhamentos a serviço médico;
- 199 inquéritos finalizados, com o tempo de 30 dias para a finalização do inquérito;
- os expedientes para Medidas Protetivas de Urgência, são as medidas da Lei Maria da Penha, com 1705 medidas expedidas.

Em Porto Alegre, consoante aos procedimentos adotados na Delegacia, consta para o ano de 2007 a ocorrência de 52 flagrantes e, de 23, até o mês de abril de 2008. Destes 40% pagam fiança. Geralmente não há armas apreendidas. Com respeito aos indiciamentos, informações fornecidas pela delegada para o mês de junho de 2008 registram:

- 398 inquéritos remetidos;
- 113 TCs (termo circunstanciado);
- 102 Inquéritos com indiciamentos; e
- 199 Inquéritos remetidos com renúncia. Destes últimos, 56% das vítimas retornam à delegacia da mulher após a renúncia junto ao poder judiciário, cuja ação ainda tem como praxe a busca pelo acordo.

A DEAM de Salvador apresenta dados anuais, a saber:

Tabela 04 – Número de Procedimentos adotados na DEAM de Salvador – BA – por Ano – Brasil -2008

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ATÉ MARÇO DE 2008
NÚMEROS CUSTODIADOS	0364	0241	0195	0200	0210	0268	0173	214	86
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2250	3354	2742	4602	3712	2681	6589	3911	495
INQUÉRITOS INSTAURADOS	035	0046	0031	0059	0026	0031	0029	397	164
INQUÉRITOS REMETIDOS	0036	0046	0038	0054	0035	0027	0030	328	137
TERMOS CIRCUNST. INSTAURADOS	0652	0871	0726	1077	0984	0888	1262	250	11
MEDIDAS PREVENTIVAS	---	---	---	---	---	---	0001	122	42
PRISÕES EM FLAGRANTE	08	06	03	04	03	05	010*	38**	15

Fonte :SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA, POLÍCIA CIVIL DA BAHIA - DEPARTAMENTO DE CRIMES CONTRA A VIDA – DCCV

* Ano 2006 – 04 são relacionadas à Lei 11.340/06.

** Ano 2007 – Todas relacionadas à Lei 11.340/06.

3.2.7 Articulação com Rede de Serviços

No que tange à assistência à mulher em situação de violência, todos reconhecem a importância de uma rede de serviços que ofereça atendimento integral – justiça, segurança, saúde, assistência social e psicológica – e que atue de forma articulada com os diferentes setores governamentais e não-governamentais envolvidos no enfrentamento e combate à violência contra a mulher. Todavia, percebe-se que há uma articulação ou maior interlocução entre os que compõem a rede de serviços.

No Rio de Janeiro, por exemplo, a Coordenadora das DEAMs Dra. Inamara Costa tem atuado em estreita sintonia com a SUDIM-RJ, com a Comissão de Segurança da Mulher do Estado do Rio de Janeiro, da qual faz parte já há alguns anos, e com os dois Juizados. No entanto, essa atuação não encontra, necessariamente, uma correspondência na atuação das 3 DEAMs existentes no município do Rio de Janeiro. Ainda não há uma sintonia ideal das DEAMs com os Juizados.

As delegacias, com exceção da DEAM do Distrito Federal, não registram os encaminhamentos feitos por elas a outros serviços. Entretanto, a delegada de Porto Alegre relata que todas as mulheres são encaminhadas aos Centros de Referência, mas a maioria não vai por dificuldades de deslocamento, tanto do ponto de vista físico como emocional. O mesmo ocorre com relação aos encaminhamentos feitos às Defensorias que, segundo ela, só comparece, aproximadamente, 10% das mulheres encaminhadas.

Um exemplo de trabalho de articulação da Rede de Serviços que merece destaque é o que vem sendo realizado em Salvador. O Grupo de Trabalho para Articulação da Rede de Atenção a Mulher em Situação de Violência para a Região Metropolitana de Salvador – GT da rede –, que funciona há mais de dez anos, congrega representantes de instituições governamentais e não-governamentais que atuam na área discutindo as dificuldades e implementando ações e estratégias de enfrentamento de tais dificuldades. Uma dos principais problemas encontrados para acompanhamento

das mulheres na rede de serviço é a falta de circulação de informações acerca dos encaminhamentos feitos pelas DEAMs para outros serviços da Rede, tais como Centro de Referência, Hospitais, Centros de Saúde, Defensoria. Nesse sentido, o grupo elaborou e vem implementando um sistema de guia de contra-referência que permite acompanhar os encaminhamentos feitos pelas instituições que compõem a rede.

Outro ponto importante que demanda maior apreciação, uma vez que vem dificultando o funcionamento da rede de atendimento à mulher em situação de violência, diz respeito ao fato das delegacias serem a única instituição que fica aberta após as 18 horas. Esta situação é bem relatada pela entrevistada da delegacia de Porto Alegre:

(...) nada da rede funciona após este horário [18 horas]: o Conselho Tutelar, o Fórum Geral, os albergues [...] todas fecham após as 18 horas. Às vezes as plantonistas dão comida para as usuárias que chegam à delegacia e não têm para onde ir [...] as vítimas acabam dormindo na recepção até a casa de abrigo abrir suas portas. Neste sentido não temos uma rede de atendimento.

A DEAM do Distrito Federal mantém registros dos encaminhamentos feitos por ela e apresenta os seguintes dados:

- 35 aos Centros de Referência;
- 78 para Casas Abrigos;
- 175 para Instituto Médico Legal;
- 06 para os Hospitais;
- 19 para os serviços de saúde para procedimentos em contracepção de emergência, prevenção das DSTs/Aids (para os casos de violência sexual);
- 02 Centros de Saúde. Foram encaminhados casos para as Clínicas e outras instituições formadoras da Rede Parceira.

3.2.8 Principais problemas apontados

As delegadas entrevistadas apontam como principais problemas para o funcionamento das DEAMs:

- a) a carência de recursos humanos;
- b) espaço físico inadequado para atender às demandas;
- c) carência de equipamentos.

Essa situação se agravou, segundo algumas entrevistadas, após a Lei Maria da Penha, uma vez que esta requer procedimentos mais complexos e demorados. Antes da LMP era “mais rápido”, foi a avaliação feita pela entrevistada da DEAM de Salvador – em uma referência comparativa à Lei 9.099/95: a usuária procurava a delegacia e se fazia o Termo Circunstanciado. As mudanças nos procedimentos, advindas da promulgação da LMP, demandam mais tempo da delegada e do escrivão, que precisa digitar tudo para fazer a remessa, o que deve ser efetivado com as mesmas condições de trabalho anteriores. Além disso, complementa a entrevistada da DEAM de Porto Alegre, “após a implementação da LMP o movimento aumentou em torno de 50% na delegacia”.

Outra questão identificada pelas delegacias como elemento que dificulta seu funcionamento é a demora na emissão do laudo do Instituto Médico Legal-IML, que, no caso de Salvador, pode levar até quatro meses para chegar à delegacia, o que também contribui para retardar o fechamento dos inquéritos. Tal realidade está relacionada a uma semelhante carência de funcionários no IML.

De fato, o número de ocorrências registradas nas DEAM aumentou em algumas capitais depois da promulgação da Lei Maria da Penha, em comparação com períodos anteriores. Em Porto Alegre tem-se o seguinte registro por ano: 6.237 (2004); 7.297 (2005); 7.664 (2006); 11.430 (2007); e 7.017 (até 18/07/2008).

Nas delegacias do Rio de Janeiro também houve um substancial aumento de denúncias posteriores à Lei 11.340/2006. Na DEAM de Campo Grande, por exemplo, de um total de 3.063 denúncias semestrais, passou-se para 4.442 denúncias no semestre. Vale notar, porém, que na Delegacia da Jacarepaguá, apesar do aumento no número de denúncias, houve uma drástica redução dos casos de reincidência posterior à Lei Maria da Penha. De 680 casos de reincidência antes da Lei, registrou-se 88 casos, depois dela.

Já em Salvador e no Distrito Federal o impacto parece não ter sido o mesmo. A DEAM de Salvador registrou 8.583 em 2005, 8.982 em 2006, 8.875 em 2007, e até o mês de agosto de 2008, 4.863 ocorrências policiais. Nesse caso houve um aumento entre 2005 e 2006 e um decréscimo no ano seguinte.

No Distrito Federal, no período de 22/09/05 a 21/09/06, um ano antes da promulgação da Lei, foram registradas 4.404 ocorrências; enquanto que no período de 22/09/06 a 22/09/07 primeiro ano da Lei Maria da Penha, foram registradas 3.522 ocorrências.

3.3 Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Como vimos anteriormente, a Lei Maria da Penha instituiu a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, pela União, Distrito Federal e Territórios, e pelos Estados, com competência cível e criminal para processar, julgar e executar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher (Art. 14).

Esses Juizados ocupam um lugar estratégico na operacionalização das medidas punitivas, de proteção e assistência e de prevenção. Como integrante da rede de atendimento à mulher em situação de violência, a atuação dos Juizados deve ser articulada com os demais serviços de modo a assegurar às mulheres o acesso aos seus direitos e a autonomia necessária para superar a situação de violência em que se encontram. Contudo, o processo de implementação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher vem sendo lento, em todas as regiões do país, muito embora os movimentos de mulheres e feministas venham trabalhando em articulação com organizações não-governamentais, a SPMulheres, os Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos das Mulheres, as instituições que atendem mulheres em situação de violência, e ainda alguns integrantes do Poder Judiciário, no sentido de pressionar as instâncias estaduais.

Até setembro de 2008, segundo dados da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, haviam sido criados 63 Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, assim distribuídos:

Tabela 05 – Distribuição de Varas e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher por Regiões Brasil - 2008³⁸

	Vara especializada	Vara Adaptada	Vara do Juizado	Juizado	Total
Norte	04	09		01	14
Nordeste	04		01	04	09
Centro Oeste	05		01	03	09
Sudeste	01	21		04	26
Sul	02			03	05
Total	16	30	02	15	63

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/SPM/PR. Tabela construída pela Equipe do Observatório Lei Maria da Penha – a partir dos dados coletados no site da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Disponível em: http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento_mmulher.php. Acesso em: 29 de set. de 2008.

3.3.1 Contexto de criação dos Juizados e Varas

Consideramos ser fundamental registrar aqui as informações colhidas pelas Coordenações Regionais do Observatório acerca do contexto de criação dos Juizados ou Varas nas respectivas capitais, dado o significado que eles assumem na história das lutas dos movimentos de mulheres e feministas para o reconhecimento desse tipo de violência como crime e violação dos direitos humanos das mulheres. Vale ressaltar que as informações contidas aqui foram transcritas dos relatórios apresentados pelas regionais, uma vez que elas dão a dimensão dos esforços feitos para implementação da Lei, bem como dos acertos e desacertos nesse processo. Incluímos aqui também as informações sobre essa questão oferecidas pelo estudo de caso em Cuiabá.

³⁸ A tabela apresenta as nomenclaturas em conformidade com a utilizadas no site da SPM/PR, quais sejam: Vara Especializada de Violência Doméstica e Família contra a Mulher, Vara adaptada para Violência Doméstica e Família contra a Mulher, Vara do Juizado e Juizado de Violência Doméstica e Família contra a Mulher.

Rio de Janeiro

A criação dos Juizados previsto na Lei Maria de Penha teve como ator principal uma vigorosa e ativa atuação dos movimentos de mulheres no estado. Em setembro de 2006, quando a Lei Maria Penha foi sancionada, já havia, há longo tempo, no estado do Rio de Janeiro, um debate entre feministas operadoras do direito e juízes dos Juizados Especiais Criminais em torno da Lei 9.099/95. Nesse debate, que por vezes se tornou bem acirrado, as feministas advogavam a não aplicabilidade dessa Lei nos crimes de violência contra a mulher, especialmente de violência doméstica, por não se constituírem em crimes de menor potencial ofensivo. De uma posição totalmente contrária à perspectiva feminista, alguns juízes dos Juizados aceitavam no máximo a inclusão de artigo específico na Lei 9.099/95 voltado para a violência contra a mulher. Na construção do Projeto de Lei que deu origem à Lei Maria da Penha, em diálogo com esses juízes ficou claro que eles se opunham a uma legislação diferenciada. Assim, com a aprovação da Lei 11.340/2006, houve em um primeiro momento forte reação contra a essa Lei e em Congresso de Juízes dos JECRIMs, realizado, ainda em 2006, em Cabo Frio, foi elaborada uma moção contra a Lei Maria da Penha, considerada inconstitucional.

Esse fato pode ter sido um dos motivos que pode explicar a resistência, em um primeiro momento, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro de criar os Juizados de violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Para provocar essa criação a Ministra Nilcea Freire, da SPM, acompanhada da Presidente do CEDIM e de deputada estadual, solicitou uma reunião com o então Presidente do TJ, Desembargador Sergio Cavalieri que se mostrou muito pouco propenso a investir esforços na criação dos novos Juizados. No entanto, as pressões de movimentos de mulheres, fortalecidas pelo apoio da SPM, fizeram com que o Presidente do TJ determinasse que os JECRIMs devessem ter dupla atribuição: aplicar a Lei 9.099/95 e a Lei 11.340/2006. Tal solução contrariava a proposta já existente no Judiciário do Rio de Janeiro, em grande medida articulada pela Juíza Adriana Ramos Mello e defendida pela Comissão de Segurança da Mulher do Rio de Janeiro, voltada para a criação de Juizado tal como previsto na Lei Maria da Penha.

A mudança na Presidência do Tribunal, a atuação da SPM e da Secretaria de Reforma do Poder Judiciário do MJ e do Conselho Nacional de Justiça foram determinantes para a criação, em 2007, de 2 Juizados de VDFM e, em agosto 2008, de outros 2 novos Juizados que ainda serão objeto de avaliação pela CEPIA.

O 1º. e o 2º. Juizados, que têm respectivamente como Juízes Titulares a Dra. Adriana Ramos e o Dr. Sandro Pitthan Espindola, foram criados no dia 22 de junho de 2007, depois que assumiu a presidência do Tribunal o Desembargador Murta Ribeiro. O Presidente anterior, desembargados Sérgio Cavaleri, em vez de criar um Juizado Especial de acordo com a Lei 11.340/2006, simplesmente deu aos Juízes dos JECRIMs atribuições para os processos relativos à Lei 11.340/2006. Há assim, no estado do Rio de Janeiro, fora do município da capital, 80 Juizados Adjuntos (Jecrims e Lei 11.340/2006).

Avalia-se que essa dupla atribuição tem gerado situações bem complicadas que resultam na não aplicação correta da Lei 11.340/2006. Há uma preocupação com o fato da Lei 11.340/2006 não estar sendo aplicada corretamente nesses Juizados Adjuntos e, nesse sentido, espera-se que a criação de um Fórum do Poder Judiciário de Acompanhamento da Violência Doméstica e Familiar possa modificar essa situação. Deve-se notar que, no estado do Rio de Janeiro, as varas criminais não estão atendendo casos da Lei Maria da Penha, o que consideramos positivo.

Distrito Federal

O Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Brasília foi criado em 22/09/06, data em que a Lei 11.340/06 entra em vigor, 45 dias após a sua publicação em 07 de agosto de 2006.

O Conselho Administrativo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF), através da Resolução decidiu transformar a competência da 2ª Vara de Delitos de Trânsito de Brasília em Juizado Especial de Violência contra a Mulher, com competência inicial para apreciar casos ocorridos em Brasília, Núcleo Bandeirantes e Guará.

Após um ano da criação do Juizado, o mesmo entra em colapso com mais de 6.000 processos encaminhados para análise.

Em Março de 2008, o Pleno Administrativo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios resolve, através da Resolução nº 01 de 12 de março de 2008, que “Dispõe sobre a ampliação de competência e alteração da denominação de Varas dos Juizados Especiais Criminais e do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Circunscrição Especial Judiciária de Brasília”.

Em síntese, a Resolução Nº 01/2008, amplia a competência da Vara Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, “para abranger o processo, o julgamento e a execução das causas relativas à prática de infração de menor potencial ofensivo”, ao mesmo tempo em que amplia a competência dos 1º, 2º, 3º e 4º Juizados Especiais Criminais, “para abranger o processo, o julgamento e a execução das causas cíveis e criminais decorrentes de prática de violência doméstica e familiar contra a mulher”.

Altera a denominação dos Juizados Especiais Criminais e da Vara do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 6ª Vara do Juizado Especial Criminal e de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Circunscrição Especial Judiciária de Brasília.

Resolve, também, suspender por 12 meses a distribuição de processos para o atual Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.

Vale ressaltar, que essa resolução legisla sobre as 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 6ª Varas que abrangem as localidades de Asas Sul e Norte, Lagos Sul e Norte, Cruzeiro, Sudoeste, Octogonal, Candangolândia, Guará, Núcleo Bandeirantes, Park Way, Riacho Fundo I e II e Via Estrutural. Nas demais cidades do Distrito Federal os processos são encaminhados para as Varas Criminais Especiais e de Competência Geral.

Encontra-se em fase de implantação, *O Projeto: Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Lei Maria da Penha), do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*. O objetivo principal é “a instalação, funcionamento e fortalecimento de inicialmente quatro Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência para questões cíveis e criminais, nos termos da Lei Maria da Penha, pelo período de um ano”.

Trata-se, também de instalação de um centro de referência para atendimento integral às mulheres em situação de violência, o foco principal é a assistência judicial com base na interdisciplinaridade (Psicólogos, Psiquiatras e Assistentes Social).

No Distrito federal, de acordo com o texto do Projeto, estão em total funcionamento nove Juizados Especiais Criminais, quinze Juizados Especiais Cíveis e quinze Juizados de Competência Geral.

Quanto ao número de Varas são: 23 Varas Criminais e 36 Varas Cíveis.

Os resultados de análise de dados, apontam para um aumento dos processos de violência doméstica contra a mulher no DF, o Projeto visa, sobretudo que os “feitos da violência de qualquer ordem, contra a mulher, sejam afastados da competência dos Juizados Especiais Criminais, com a instalação, funcionamento e fortalecimento dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher”.

Este projeto é uma parceria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal TJ/DFT, com o Ministério da Justiça/ Programa Nacional de Segurança com Cidadania- PRONASCI.

A execução do Projeto será supervisionada pela Presidência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, cabendo a Corregedoria de Justiça a responsabilidade de prestar o devido apoio para o funcionamento de seu objeto. Está prevista a inauguração para o mês de agosto de 2008.

Existem 4 Juizados, sendo 12 as Varas Criminais que atendem os casos da Lei Maria da Penha.

Existe em Brasília uma Coordenação Geral de Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Distrito Federal, não existe, porém, uma coordenação apenas dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Belém

Com a Convenção de Belém do Pará ficou claro para os movimentos que, em que pese a Lei nº. 9.099/95 ter sido criada com o fim de solucionar sérios problemas de Administração da Justiça, acabou trazendo em seu bojo, violações aos direitos humanos das mulheres ao não dar uma prestação diferenciada ao fenômeno da violência cometida contra a mulher.

Nesse sentido, em Belém, no dia 08/03/2004 foi realizada uma caminhada sob o tema: Não temos saudade da Amélia? Organizada pelos movimentos de mulheres e feministas. A principal reivindicação dos movimentos foi à implantação de um juizado especial especializado no atendimento às mulheres em situação de violência que, segundo elas, já teria um projeto elaborado junto ao Tribunal de Justiça desde 1996.

Contudo, foi somente em 2006 que a juíza Edna Maria de Moura Palha e a promotora Sumaya Saady Morhy Pereira, sabedoras de que Tribunal de Justiça do Estado estava interessado em criar um juizado especial específico acerca da violência doméstica e familiar cometida contra a mulher, criaram o Projeto Maria, Maria? Que deu ensejo a criação do primeiro Juizado Especial Criminal de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher - JECRIM-VDFCM em Belém.

O projeto partiu da avaliação de que os Juizados Especiais Criminais existentes não conseguiam atender a crescente demanda dos casos de violência doméstica contra mulher que já representavam 70% (setenta por cento) dos Termos Circunstanciados de Ocorrência em tramitação nestes Juizados^[2]. Por meio deste projeto, pretendeu-se instrumentalizar o Juizado Especial Criminal nas questões de violência doméstica e familiar contra a mulher a fim de permitir soluções mais eficazes para cada caso concreto, envolvendo uma aplicação diferenciada dos juizados especiais.

Somam-se a essa problemática questões como: a grande demora na tramitação dos casos, o que levava ao agravamento do conflito, a desistência e a descrença da mulher; a inexistência de uma rede de atendimento articulada, o que dificulta ainda mais o atendimento destas mulheres em situação de violência que precisam de uma resposta emergencial do Estado; o sentimento generalizado de impunidade e de banalização dos crimes de violência doméstica contra mulher; a inadequação das medidas aplicadas ao agressor nos casos de violência doméstica, que, via de regra, consistia apenas no pagamento de cestas básicas, sem qualquer caráter preventivo, educativo ou humanitário; a inexistência de integração entre os JECRIMS, a Polícia Civil e os programas de atendimento a mulher em situação de violência doméstica, gerando ações paralelas ao invés de convergentes; a insuficiência de Defensores Públicos com atuação junto aos JECRIMS para assistirem tanto a

mulher como ao agressor; a falta de capacitação e envolvimento dos agentes do Direito e conciliadores em atuação no JECRIM para as peculiaridades dos casos que envolvem violência cometida contra a mulher.

Assim, em fevereiro foi aprovada por unanimidade no TJE-PA a Resolução 003/2006-GP, publicada no Diário da Justiça de 02/02/2006, criando um Juizado Especial com competência para apreciação de crimes que envolvam violência doméstica e familiar contra a mulher na Comarca de Belém (JECRIM-VDFCM). Em março, ambas apresentaram o projeto. A Dra. Edna Moura Palha ficou responsável pela coordenação do juizado que foi inaugurado no dia 8 de março de 2006, no prédio 'Desembargador Ary da Mota Silveira', situado à Avenida José Bonifácio, 1.777, entre a Rua dos Mundurucus e a Avenida Conselheiro Furtado.

O prédio foi reformado em 2005, por isso era um prédio novo, de dois andares e com novas instalações. No primeiro andar se localizava uma recepção, uma sala de espera, a secretaria do juizado, uma copa, dois banheiros e duas salas, que seriam destinadas a OAB e a Defensoria, em que pese não terem sido ocupadas. No segundo andar localizava-se uma sala de espera para as mulheres próxima da escada que levava para o setor social, a sala de audiências, o gabinete da juíza, duas salas reservadas ao Ministério Público e uma sala de reunião.

Com a instalação do JECRIM-VDFCM em apenas em dois meses foram encaminhados 500 TCOs (Termos circunstanciados de Ocorrência). No dia 23 de maio de 2006, por decisão do Pleno do Tribunal de Justiça do Estado, foi instalado mais um JECRIM -VDFCM, levando em conta a demanda que o primeiro juizado chegou a receber. Dessa maneira, um juizado passou a funcionar de 8h às 14h, enquanto o outro de 13 às 19hs. A Dra. Edna Moura Palha, titular do Juizado Especial da Mulher ficou a frente de ambos os juizados.

Quando do lançamento dos Juizados Especiais Criminais de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher diversas matérias foram feitas em jornais, bem como houve a participação da juíza e das promotoras do juizado em inúmeros eventos, um em especial foi organizado em parceria com o FMAP e com o CMCF. Tais iniciativas deram visibilidade ao Juizado ao mesmo passo que buscavam sua legitimação junto a sociedade e aos movimentos sociais.

Porto Alegre

O Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Comarca de Porto Alegre foi instalado em 25 de abril de 2008, com sede no edifício do Foro Central (5º andar), em sessão presidida pelo Desembargador Luiz Felipe Brasil Santos, Corregedor-Geral da Justiça. No mesmo ato, o presidente da sessão reconheceu a ingerência do movimento de mulheres no processo de criação do Juizado ao assinalar que o momento mostra a mobilização do Judiciário para responder às demandas surgidas na comunidade. Ainda segundo o Corregedor-Geral, até o final do ano deverão estar funcionando os Juizados de dois outros municípios do estado gaúcho (Caxias do Sul e São Leopoldo), o que denota a precariedade na interiorização dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar no Rio Grande do Sul.

Ao ato, compareceram também o Juiz de Direito Diretor do Foro, Carlos Eduardo Richinitti, a Juíza Jane Maria Köhler Vidal, responsável pela aplicação da Lei Maria da Penha em Porto Alegre, a Juíza Osnilda Pisa, que assumiu o Juizado em 2 de maio, diversos magistrados, órgãos do Poder Executivo, a Deputada Federal Maria do Rosário e representantes da rede de proteção à mulher, além de servidores do Foro. Para a Dra. Jane Vidal, “o dia 25 de abril de 2008 ficará na história do Judiciário Gaúcho como um dia em que foi dado mais um passo na busca da igualdade de gêneros”. Considera a magistrada que “a criação do Juizado retira das mulheres a mais cruel das punições: a condenação à invisibilidade”. Ainda segundo ela, com a nova Vara as mulheres, até então estimuladas ao silêncio pela falta de alternativas, agora poderão receber uma resposta mais adequada. O Juiz Diretor do Foro, Carlos Eduardo Richinitti, afirmou que a nova estrutura atenderá melhor a importante demanda que surge de situações aflitivas na comunidade. A Juíza Jane respondeu pelo Projeto da Violência Doméstica contra a Mulher desde a sua criação, em dezembro de 2006. Pelas informações da Juíza são cerca de 600 audiências por mês com mulheres-vítimas e 47 novas ações por dia. O novo Juizado inicia com 5 mil ações em tramitação³⁹.

³⁹ Disponível em: www.tj.rs.gov.br

A criação do juizado em Porto Alegre foi fruto de forte pressão do movimento feminista e de mulheres e contou com o apoio de integrantes do Poder Judiciário como a Desembargadora Maria Berenice Dias e a Juíza Jane Vidal. Também trabalharam articuladas com os movimentos de mulheres a Coordenadoria Estadual da Mulher e o Centro de Referência de Violência do Município. Igualmente, destaca-se a atuação da Themis, do Coletivo Feminino Plural, da Rede Feminista de Saúde, do Maria Mulher, do Instituto de Acesso à Justiça, das Mulheres de Carreira Jurídica, do CLADEM e da Marcha Mundial de Mulheres, além dos Conselhos Estadual e Municipal de Mulheres na implementação do juizado e do próprio Observatório.

Na finalização do formato utilizado no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher a organização de mutirões para o atendimento as mulheres, se mostrou uma outra forma de violência institucional. O mutirão previa uma espécie de palestra, quando as mulheres eram chamadas para a audiência com a organização de filas pré-direcionadas para cada caso, ou seja, das que queriam desistir, das que desejavam somente resolver questões familiares e das que desejam continuar no processo crime. Enfim, na tentativa de agilizar as audiências ocorreu uma banalização dos procedimentos, mas que devido a uma cartadenúncia de uma das mulheres atendidas e por pressão do movimento feminista, e ainda pela mudança da magistrada encarregada pelo Juizado, esse procedimento foi interrompido.

Em relação à Delegacia da Mulher o trabalho tem sido mais efetivo, já que são realizados os devidos registros e encaminhados os expedientes para as medidas protetivas de urgência, entretanto poucas medidas liminares são deferidas de imediato, sendo que a atual juíza prefere marcar audiências de justificação antes de conceder liminares. Na verdade, são poucas as sentenças condenatórias. Medidas estão sendo tomadas com a finalidade da efetiva utilização dos procedimentos previstos na Lei Maria da Penha.

Quanto ao argumento por vezes utilizado de que a lei "Maria da Penha" significaria uma violação à competência estadual para fixação da organização judiciária local, insta observar que na partilha constitucional de competências é da competência privativa da União legislar sobre direito processual, civil e penal, nos termos do artigo 22, inciso I da Carta de 1988. Nos termos do parágrafo único do mesmo dispositivo, caberá aos Estados legislar sobre

questões específicas das matérias relacionadas no artigo 22, quando autorizados por lei complementar.

Assim, não há qualquer vício na lei "Maria da Penha" a importar afronta ao pacto federativo, eis que a Constituição confere à União a competência legislativa privativa para dispor da matéria em tela. Constitucional, portanto, é a redação do artigo 33 da mencionada lei.

Concernente ao argumento por vezes também referido de que a lei "Maria da Penha" constituiria afronta à competência dos juizados especiais, não merece qualquer acolhida. Isto porque um dos mais notáveis avanços introduzidos pela Lei foi não apenas endossar a ótica preventiva no enfrentamento da violência contra a mulher, mas, ainda, fortalecer a ótica repressiva. A lei "Maria da Penha" rompe em definitivo com a sistemática anterior baseada na Lei 9099/95, que tratava da violência contra a mulher como uma infração de menor potencial ofensivo, sujeita à pena de multa e pena de cesta básica. Tal mudança reflete o novo paradigma incorporado pela lei "Maria da Penha", que reconhece ser a violência contra a mulher uma violação aos direitos humanos e não mais um crime de menor potencial ofensivo. Portanto, aplica-se à violência contra a mulher o regime jurídico aplicável às graves violações aos direitos humanos, o que assegura a constitucionalidade do artigo 41 da Lei.

No enfrentamento da violência contra a mulher, a Lei "Maria da Penha" consagra medidas integradas de prevenção, por meio de um conjunto articulado de ações da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e de ações não-governamentais. Sob o prisma multidisciplinar, determina a integração do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, com as áreas da segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação o que ainda não ocorre em Porto Alegre e no nosso estado. São políticas absolutamente inexistentes e no caso específico de Porto Alegre, insuficientes e nada sistematizadas de acordo com a Lei.

Além disso, algo que ainda não ocorreu em Porto Alegre ou no interior do estado foi a capacitação permanente de agentes policiais e de operadores do Direito. Igualmente se carece de informações mais precisas para dimensionar o fenômeno da violência de gênero.

Importante mencionar a aprovação de um Projeto de Lei estadual que prevê a obrigatoriedade do levantamento de dados específicos de violência contra a mulher de autoria da Deputada Stela Farias, vem sendo sistematicamente alimentado e demonstrando outras violências por vezes velada como a violência sexual nas crianças e adolescentes no âmbito doméstico. Ao lidar com o problema da violência, cada setor tem importante papel a desempenhar. Coletivamente, tem o potencial de produzir importantes resultados, como por exemplo: revelar a violência existente e encoberta; pesquisar as causas e os fatores relacionados à violência, investigar os fatores que aumentam ou diminuem o risco de violência e o que pode ser modificado por meio de intervenções. De inegável validade, com base em dados coletados sobre violência doméstica e familiar é possível utilizar as informações obtidas, elaborando, implementando, monitorando e avaliando as intervenções, além de divulgar exemplos de intervenções promissoras e eficazes.

Salvador

Em 31 de outubro de 2007, foi aprovada, na Assembléia Legislativa do estado da Bahia, a nova Lei de Organização Judiciária (LOJ), através da qual são reguladas as atividades de competência do Poder Judiciário baiano. Com a aprovação da nova LOJ, também foram contempladas, em certa medida, as demandas insistentes de diversos setores organizados da sociedade civil e governamentais para a efetivação do que indica o Art. 14 da Lei 11.340/2006, no qual está pontuada a possibilidade de criação e instalação de *“Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência civil e criminal (...)”*. Foram criadas três Varas, para três municípios baianos – Salvador, Feira de Santana e Vitória da Conquista⁴⁰. O número de varas aprovado desapontou os setores que se mobilizaram para

40 Conforme divulgado durante evento de assinatura do Pacto Estadual pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, em 30 de junho, pela presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Dra. Sílvia Zarif, posteriormente noticiado e também reportado durante entrevista com a desembargada Ivete Caldas, foi encaminhado anteprojeto através do qual passarão para 12 os municípios baianos que contarão com Varas de Violência Doméstica e Familiar para o estado da Bahia, em uma articulação entre o Tribunal de Justiça do Estado e a Secretaria de Promoção da Igualdade (SEPROMI), do governo estadual. O referido projeto está em processo de preparação para ser encaminhado à Assembléia Legislativa. A estimativa é que há uma demanda reprimida de cerca de 10.000 processos judiciais que deverão recair nas doze varas especializadas, a serem aprovadas.

Fonte: <http://www.direito2.com.br/tjba/2008/jul/7/varas-de-defesa-da-mulher>, coletado em 18 de agosto de 2008.

tanto, o que se explicita se tivermos em conta, por exemplo, que o estado da Bahia possui 417 municípios e conta com uma população de 14.109.000 habitantes⁴¹; a capital baiana tem uma população residente de 3.475.000 pessoas, das quais 52,4% são mulheres⁴². E entre janeiro e agosto de 2008, a única DEAM em funcionamento em Salvador registrou 4.863 ocorrências⁴³. De acordo com o Tribunal de Justiça, a previsão é que a Vara especializada deverá receber cerca de três mil processos, mensalmente, levando-se em consideração a média de ocorrências registradas somente na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher de Salvador⁴⁴, situada no bairro de Brotas. A desembargadora indicada para liderar o processo de instalação das Varas assume que esse número é insuficiente. Nenhuma das três varas aprovadas está em funcionamento, ainda. A informação dada pelo Tribunal de Justiça do estado é a de que a Vara prevista para a capital deve iniciar suas atividades no dia 18 de novembro deste ano.

Entre a aprovação da Lei Maria da Penha, em agosto de 2006 e a criação das três Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, para o Estado da Bahia, em fins de outubro de 2007, diversas ações de articulação e divulgação da Lei foram empreendidas, com ênfase para a necessidade de que o Estado da Bahia assumisse o compromisso de criar os Juizados Especializados. Essa mobilização tem sido empreendida, não exclusivamente, mas, mais fortemente, por diversos setores da sociedade civil, governamentais, serviços de atendimento que têm se articulado através do Grupo de Trabalho para Articulação da Rede de Atenção a Mulher em Situação de Violência para a Região Metropolitana de Salvador (GT da Rede), instância que tem uma história de quase dez anos de esforços de articulação pelo reconhecimento da necessidade de que a violência exercida contra mulheres seja tratada como questão de políticas públicas, de políticas de Estado e que demanda uma atenção integral. Desde o início do projeto Observatório LMP, a Coordenação Regional Nordeste também integra o GT da Rede, de forma que teve a

41 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD 2007)

42 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD 2007)

43 Fonte: Delegacia Especial de Atendimento à Mulher de Salvador/BA.

44 Informação fornecida pela presidente do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Desembargadora Silva Zarif, no dia 30 de junho deste ano, durante evento realizado na Reitoria da Universidade Federal da Bahia (UFBA), que marcou a assinatura do Pacto Estadual pelo Enfrentamento da Violência contra a Mulher. Cabe, também, informar que a DEAM situada no bairro de Brotas e, até o momento, a única da capital baiana. Há uma outra DEAM no bairro de Periperi – subúrbio ferroviário. No entanto, está de portas fechadas desde sua inauguração, em dezembro de 2006.

oportunidade de contribuir com diversas das atividades desenvolvidas em prol da aplicação da LMP.

Passamos a situar algumas dessas atividades chave desenvolvidas com o objetivo de divulgar a Lei 11.340/2006 e pressionar pela criação dos Juizados, as quais podem ajudar a visualizar, ainda que sinteticamente, o caminho percorrido, em Salvador, pelos diversos setores envolvidos no esforço de implementação da LMP – entre esses setores o Observatório LMP – Regional NE -, que passou a compor o GT a partir de junho de 2007.

Representantes do GT Rede realizaram encontros com representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública, Casa Civil do Governo do Estado, do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, da Comissão dos Direitos da Mulher da Assembléia Legislativa, entre outros membros dos Parlamentos baiano e soteropolitano, a partir da aprovação da Lei 11.340/2006. Além da necessidade de reforço da importância da própria Lei Maria da Penha e das mudanças fundamentais advindas desta, esses encontros envolveram todo um trabalho pelo comprometimento do governo do Estado e do Setor de Justiça com a implementação do que prescreve o texto normativo. Essas iniciativas foram empreendidas em um contexto de elaboração da nova LOJ, e por isso foram necessárias, também, avaliações a respeito de caminhos que melhor viabilizassem a criação dos Juizados – através de inserção de texto dentro da LOJ a ser votada ou através de outro mecanismo independente da nova Lei de Organização do Judiciário. Uma vez definida a estratégia – a saber, inserção de texto sobre criação de Juizados na LOJ a ser votada -, foi deflagrada toda uma fase de articulações para tanto, pois o referido documento não fazia qualquer menção aos mecanismos sugeridos na LMP. Pressões foram feitas junto aos diversos setores competentes, com ênfase para o Parlamento Estadual, que tinha em mãos a tarefa de aprovar a nova LOJ, e o Poder Judiciário.

Um caminho tomado para pressionar os diversos setores governamentais e o Poder Judiciário para a criação dos Juizados, que também merece registro, foi o lançamento da página eletrônica (www.leimariadapenha.com.br) divulgada em 06 de agosto de 2007. A página contém uma mensagem que apresenta a demanda pela implementação da LMP, destacando a urgência de aprovação e instalação dos juizados especializados, em nome das entidades componentes do GT para Articulação

da Rede de Atenção à Mulher em Situação de Violência. Esse manifesto eletrônico foi construído de tal forma que qualquer pessoa interessada que acessasse a página poderia, se desejasse, encaminhar a mensagem para setores estratégicos previamente selecionados. À época do manifesto eletrônico realizado pelo GT, tínhamos registrado o encaminhamento de cerca de 500 emails através da página acima referenciada. Aliada à divulgação desse texto, foi executada por entidades componentes do GT da Rede, e diversos setores dos movimentos de mulheres e feminista de Salvador, uma mobilização que levou representantes desses grupos a ocuparem a entrada da sede do Parlamento baiano, no dia 07 de agosto de 2007. O principal objetivo era tornar público o texto legal através dos meios de comunicação, entrando em contato direto com membros do parlamento e pessoas que estavam passando pela Assembléia. A ênfase, nessa data, foi a necessidade da criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no estado da Bahia. Na parte da manhã, a entrada do Parlamento foi ocupada pelas manifestantes, que vestiram camisetas com o slogan: "Lei Maria da Penha: Cumpra-se!".

Nessa mesma ocasião, uma proposta de emenda parlamentar, elaborada por integrantes do GT da Rede, para a constituição dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher foi entregue, formalmente, ao presidente da Assembléia Legislativa e à Comissão de Constituição de Justiça dessa mesma instância. Representantes do GT da Rede, dos movimentos de mulheres, da Comissão dos Direitos da Mulher da Assembléia estiveram presentes nesse encontro. Após essa reunião, o grupo se dirigiu ao Plenário da Assembléia, ainda vestindo as camisetas da mobilização e carregando faixas. A nossa presença naquele espaço foi anunciada pelo presidente do Parlamento do Estado e, depois disso, os deputados presentes realizaram pronunciamentos referentes à Lei Maria da Penha e importância de sua implementação. De forma que acabamos por alterar a agenda de discussões previamente estabelecida pelos parlamentares e estes se viram obrigados a se pronunciar a respeito do tema que as manifestantes levaram para aquele espaço⁴⁵.

45 Vide textos a respeito:

http://www.correiodabahia.com.br/aquisalvador/noticia_impresao.asp?codigo=133883, em 17/8/2007.

http://www.egba.ba.gov.br/diario/DO08/DO_frm0.html, em 17/8/2007.

As atividades acima pontuadas, entre outras, tiveram papel estratégico no processo de divulgação da LMP, e da necessidade de comprometimento das diversas instâncias com sua efetivação. Através de entrevistas formais, visitas para articulação e coleta de informações e participação nas reuniões e atividades do GT da Rede, tivemos acesso à experiência das profissionais da DEAM e do campo da Justiça. No caso específico do setor Justiça, pudemos acompanhar e contribuir com o processo de aproximação de representantes do campo jurídico com um comprometimento mais sistemático pelo enfrentamento da violência contra a mulher. A Lei 11.340/2006 teve, portanto, entre seus efeitos fundamentais compelir o setor de justiça a se envolver no combate à violência contra as mulheres, no entanto, ainda são reportadas resistências. Uma defensora pública, por exemplo, revelou que o apoio à Lei 11.340/2006, entre colegas defensores, está “rachado”, indicando que há uma divisão “70 a 30%... a gente perdendo”. Mas há que se registrar um movimento de mudança positivo, pois o Núcleo de Mulher da Defensoria Pública (DPE) deverá ser inaugurado no dia 25 de novembro deste ano. No caso do Ministério Público (MP), uma visita feita por integrantes do GT Rede, logo após a assinatura da LMP, gerou uma discussão interna sobre a contribuição do MP nesse processo, o que resultou na criação, em 21 de dezembro de 2006, do Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher (GEDEM) que tem um papel de articulação interna e externa, sensibilização dos promotores públicos a respeito da Lei 11.340/2006, entre outras questões. Já no Poder Judiciário foi possível detectar que a chegada da LMP foi recebida com ressalvas pela gestão passada da presidência do TJ/BA – baseadas, principalmente, na questão do princípio da constitucionalidade. No entanto, esse posicionamento teve de ser revisto, em função de demanda de representante do próprio TJ/BA, ao se deparar com a pressão feita em prol da aplicação da LMP. Ao participar de mesa articulada entre o GT da Rede e a Comissão dos Direitos da Mulher da Assembléia Legislativa, a representante do Tribunal se viu em situação inesperada de ter de dar informações sobre o porquê dessa instância ser contra a criação dos Juizados, uma vez que não estavam sequer previstos no texto da nova LOJ, ainda em tramitação. Esse questionamento foi feito momentos antes da abertura de uma Audiência Pública, na Assembléia Legislativa, no dia 31 de outubro de 2007, dia da votação da Lei de Organização Judiciária, e cujo tema

foi “A Implementação da Lei Maria da Penha no Estado da Bahia”. Posteriormente, a desembargadora revelou que não esperava se deparar com tal cobrança, mas respondeu que era a favor, sim, da aplicação da Lei 11.340/2006. E foi para a mesa com essa tarefa de dar conta do silêncio do TJ/BA quanto aos Juizados especializados. Importante registrar que, segundo a própria desembargadora, essa audiência pública, que contou com a presença de diversos setores dos movimentos de mulheres, de Conselhos de Direitos da Mulher, do Ministério Público, Defensoria Pública, da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e do próprio Observatório Lei Maria da Penha, fizeram com que a demanda pela aplicação da LMP se fizesse sentir como real para o Tribunal de Justiça. E que o próximo passo, agora, era de assumir o compromisso de implementação⁴⁶.

Na ocasião em que o Observatório Lei Maria da Penha teve a oportunidade de realizar uma entrevista com a referida desembargadora, que se tornou a responsável por coordenar a tarefa de instalação das Varas aprovadas, nos foi solicitado apoio para uma discussão a respeito do próprio cotidiano da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a exemplo de dúvidas sobre o fluxo interno de procedimentos, as funções da equipe multidisciplinar, capacitação da equipe, entre outros. Tendo em vista essa solicitação, nossa equipe encaminhou notícias sobre o processo de capacitação que vem sendo empreendido pela Associação de Magistrados Brasileiros (AMB), com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM/PR). Assim como enviamos, também, o manual de capacitação para aplicação da LMP, elaborado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso. Foi feita, ainda, uma articulação entre o Tribunal de Justiça da Bahia com o Tribunal de Justiça de Mato Grosso, através da indicação da desembargadora Shelma Lombardi de Kato, como figura chave para interlocução a respeito de aspectos de instalação e funcionamento da Vara de Violência Doméstica e Familiar a ser inaugurada em Salvador. Atualmente, as duas desembargadoras estão em diálogo, e uma visita ao Juizado de Cuiabá está sendo organizada e já foi expressado pelo

46 O referido evento durou cerca de quatro horas e 18 pessoas se pronunciaram. Informações coletadas durante todo o trabalho de participação nas atividades do GT REDE e durante entrevista realizada pelo Observatório LMP com a desembargadora Ivete Caldas, do TJ/BA, em 29 de julho de 2008.

TJ/BA que gostaria que uma representante do Observatório LMP e/ou do GT da Rede acompanhasse essa visita.

Cuiabá

Antecedentes do projeto de Implementação das Varas Especializadas de Cuiabá.

Dra. Shelma Lombardi de Kato, desembargadora e ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Mato Grosso, é figura emblemática na implementação da Lei Maria da Penha em Mato Grosso, bem como referência para a implementação da Lei em outros estados. Mentora e principal impulsionadora da criação das Varas Especializadas naquele estado, Dra. Shelma é também responsável pelo desenvolvimento dos cursos de capacitação para aplicação da Lei Maria da Penha em Cuiabá e em outros estados brasileiros.

Dra. Shelma atribui ao JEP - *Jurisprudence Equality Project* - um programa internacional de treinamento e sensibilização para a equidade de gênero para operadores do Direito – a sensibilidade encontrada no Tribunal de Justiça do Mato Grosso para acolher e implementar a Lei Maria da Penha. Idealizado nos anos 80 por Arline Pacht, uma juíza norte-americana e por outras magistradas, o objetivo do JEP é concretizar as recomendações das convenções internacionais no que toca a tornar efetivos os direitos humanos para as mulheres⁴⁷. O curso foi trazido ao Brasil pela Dra. Shelma, que desde os anos 90, em sua primeira edição, tem se empenhado em reproduzi-lo e divulgá-lo em todos os estados brasileiros. Para a desembargadora, o grande diferencial do JEP é mostrar a realidade de violação dos direitos a que as mulheres são submetidas, sensibilizando-os para que mudanças possam ser colocadas em prática. Segundo afirma:

“(...) minha maior alegria foi ver que a Lei Maria da Penha traz tudo aquilo que era pregado pelo JEP, ou seja, a concretização dos direitos

⁴⁷ Desde 1997 o JEP tem treinado mais de 1.350 juizes, homens e mulheres, em 13 países, para a aplicação das convenções de direitos humanos, internacional e regional, em casos que chegam aos tribunais locais envolvendo discriminação e violência contra as mulheres. <http://www.iadb.org/sds/doc/WID-HumanRightsWomen-E.pdf>. acesso em 29 de maio de 2008.

humanos das mulheres através do cumprimento dos compromissos firmados pelo Estado brasileiro com as convenções da ONU e da OEA (...).”⁴⁸

Entre as atividades que desenvolveu para a implementação das Varas Especializadas, a desembargadora formou e presidiu uma comissão no interior do Tribunal de Justiça que teve o objetivo de estudar a lei, discutir e estruturar a sua implementação segundo sua operacionalização e funcionalidade. Uma das pessoas a integrar essa comissão foi a Dra. Amini Haddad Coelho, que foi indicada para ser a titular da Primeira Vara Especializada em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher em Cuiabá.

As atividades dessa comissão, segundo depoimento da Dra. Amini, consistiram, entre outras atividades, em mapear nas convenções internacionais - CEDAW e Convenção Belém do Pará – todos os mecanismos disponíveis para punir, proteger e prevenir a violência contra as mulheres. Outra tarefa foi o mapeamento na estrutura dos governos municipal, estadual e federal, de todos os programas, projetos e serviços que poderiam ser disponibilizados para o atendimento das mulheres em situação de violência que procurassem o socorro judicial. Assim:

“(...) Nós percebemos que a lei era muito mais do que julgar um processo. A lei exigia muito mais de nós e era impossível trabalhar isolado. E essa consciência de que era preciso sair um pouquinho dessa esfera de gabinete e entender o que ocorre nessas famílias, e quais são os mecanismos de assistência que eu tenho no meu estado, no meu município, assim como os procedimentos disponibilizados pela própria rede de governo federal, eu comecei a entender que eu poderia fazer um pouco mais e que se poderia sim alcançar os benefícios da lei.”⁴⁹

Dra. Shelma também enfatiza que o atendimento especializado previsto pela lei tem como requisito a aplicação do JEP e reafirma que esta é uma condição para que a lei continue sendo efetivada, ou seja, é preciso que todas as partes que são envolvidas em sua aplicação, não apenas os juízes e promotores façam o curso e sejam sensibilizados por ele.

⁴⁸ Entrevista com a Dra. Shema Lombardi de Kato. Em 17 de março de 2008.

⁴⁹ Entrevista com Dra. Amini Haddad Campos. 13 de março de 2008

3.3.2 Condições de funcionamento

De acordo com os relatos acima registrados, só foi possível aplicar o formulário junto às Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas capitais sedes das Coordenações Regionais do Observatório – Rio de Janeiro, Brasília, Belém e Porto Alegre.

Os formulários buscaram obter dados relativos à:

- localização e acessibilidade;
- horário de funcionamento;
- abrangência geográfica;
- recursos humanos, físicos e materiais;
- sistema para registro e sistematização de informações;
- incidência de formas de violência registradas;
- registros das formas de violência contra a mulher;
- relação vítima-autor;
- procedimentos e prazos;
- encaminhamentos e articulação dos juizados com outros serviços;
- problemas apontados para o funcionamento dos juizados e varas.

As Varas e os Juizados estão localizados em prédio anexo ao Fórum Criminal, Palácio da Justiça ou Tribunal de Justiça das capitais. Com acessibilidade satisfatória, esses serviços encontram-se instalados em ruas de grande fluxo de pessoas e densidade populacional. No Juizado de Brasília a sua localização permite fácil acesso aos serviços de transportes, IML, Hospitais, Centro de Saúde, Casa Abrigo, Conselho Tutelar, DEAM e Centro de Referência.

O I e II Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Rio de Janeiro estão bem instalados. No I Juizado, apesar de bem organizado, o espaço é muito pequeno, principalmente em face da demanda existente e o número de funcionários do cartório. Por ser um espaço pequeno e tendo em vista a grande quantidade de processos, o Juizado está em vias de mudança para um prédio próprio, com espaço suficiente para as suas necessidades, incluindo salas para o atendimento da equipe multidisciplinar e brinquedoteca.

Esse prédio foi alugado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, com o apoio do Rio Mulher, atual Coordenadoria de Articulação de Políticas para a Equidade de Gênero, por 18 meses. Após esse tempo, o Tribunal de Justiça arcará com o aluguel. Segundo informações da Juíza do I Juizado, o Tribunal destinou uma verba de R\$200.000,00 para as novas instalações. O novo Juizado ficará localizado na Rua da Carioca, no centro do RJ, muito próximo da I DEAM e do Centro Integrado de Atendimento à Mulher - CIAM, relativamente próximo ao IML, às estações de Metrô Carioca e Uruguaiana e de terminais de ônibus que servem a vários bairros.

O funcionamento das Varas e Juizados das capitais investigadas ocorre das 2^a a 6^a feiras, com tempo de atendimento entre seis e oito horas diárias, além dos plantões. Quanto à abrangência geográfica, compreendem grandes áreas territoriais, como Regiões Metropolitanas e um número elevado de bairros das capitais.

No Pará, nas Varas de Belém, em casos excepcionais, há atendimentos de mulheres de outros municípios, desde que pedido pelo juizado.

3.3.3 Recursos Humanos

No que se refere aos recursos humanos constatamos que Belém e Brasília possuem número muito reduzido de funcionários que atuam nesses serviços, sete e dez, respectivamente. Dentre os lotados, há juízas, escrivães, oficiais de justiça, defensores públicos, promotores de justiça. Chama atenção também o fato de que nessas duas capitais a equipe multidisciplinar faz os atendimentos fora do espaço das Varas, o que dificulta a comunicação entre os profissionais, e, conseqüentemente, os encaminhamentos necessários.

Em Belém o atendimento é realizado na Central de Atendimento Multidisciplinar do Fórum Criminal, por uma equipe formada por uma assistente social, uma pedagoga e uma psicóloga, que compartilham o espaço físico e o trabalho com a Equipe Multidisciplinar do Juizado de Crimes Contra a Criança e Adolescente, composto pelo mesmo número de profissionais. As referidas equipes, além de atenderem às três Varas (1^a e 2^a do Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e Vara de Crimes Contra a Criança e

Adolescente), estão também à disposição das demais Varas do Fórum Criminal que não possuem equipe técnica.

Em Brasília, a equipe multidisciplinar não está vinculada diretamente ao juizado. Nessa capital, antes da instalação do Juizado Especial de Violência Doméstica, a equipe multidisciplinar da Secretaria Psicossocial Judiciária do Distrito Federal realizava uma pré-audiência com os casais em situação de conflito. Nesse momento era explicitado às mulheres toda noção de segurança, seus direitos constituídos, além do apoio psicológico. Atualmente, os atendimentos são feitos por essa mesma equipe, porém utilizando outros procedimentos: realizam sessões de apoio psicossocial com a vítima, com o agressor e com membros da família, e emitem relatórios que subsidiam a decisão do Juiz.

O I Juizado do Rio de Janeiro possui o maior número de funcionários, com uma equipe técnica formada por 40 pessoas: nove escrivães, dez estagiários, dois juízes, sete oficiais de justiça, 12 membros da equipe multidisciplinar, além de duas defensoras públicas e de um promotor de justiça. Porém, esse Juizado tem sob sua jurisdição uma área geográfica que abrange 90 bairros da cidade do Rio de Janeiro, com exceção de Jacarepaguá e Zona Oeste. Nessa jurisdição estão 38 delegacias distritais e 2 DEAMs.

O II Juizado conta com uma equipe pequena de somente 25 pessoas: 2 psicólogas, 4 assistentes sociais, 07 funcionários de cartório, 01 Juiz, 04 estagiários, pessoal de limpeza, administração, recepcionista e 07 terceirizados. Tem uma assistente social que divide com o Núcleo de Apoio à Criança e ao Adolescente – NACA. O Juiz considera necessário mais um Juiz, mais uma defensora, além de mais estagiários. Chamou atenção para a falta de uma defensoria para o réu e de um promotor de justiça lotado no Juizado.

3.3.4 Qualificação e Capacitação Profissional

Em relação à qualificação das equipes das Varas e Juizados, incluindo os funcionários lotados e do serviço multidisciplinar, o maior número de profissionais tem nível superior, alguns com pós-graduação. Vale destacar que no I Juizado do Rio de Janeiro a juíza titular tem mestrado e trabalhos publicados. A Defensora Pública que atende as mulheres dirigiu por longo

tempo o Núcleo de Defesa da Mulher – NUDEM da Defensoria Pública e tem participação ativa na Comissão de Segurança da Mulher.

Os cursos de capacitação são oferecidos, especialmente, pela Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ). Importante registrar que essa Escola, junto com o Fórum Permanente de Violência Doméstica e Familiar, presidido pela Juíza Titular do I Juizado, Dra. Adriana Ramos, vem realizando um Curso Multidisciplinar sobre Violência Doméstica e a Lei Maria da Penha, distribuído em dois Seminários. O 1º Seminário aconteceu no dia 11 de agosto de 2008, no auditório da EMERJ, com a presença de cerca de 40 juízes e juízas de diversas comarcas do Estado do Rio de Janeiro, convocados expressamente pelo Presidente do Tribunal para dele participarem. O 2º. Seminário, realizado em 22 de agosto, por não ter tido caráter de convocação obrigatória, contou com uma audiência menor que o anterior, envolvendo cerca de 25 juízes e juízas de diversas comarcas do Estado do Rio de Janeiro. No entanto, foi de grande importância por contar com a participação de desembargadores e por ter permitido um espaço de troca de informações e de consolidação de uma articulação entre o Poder Judiciário e instituições públicas de diversas áreas.

Ainda com relação ao I Juizado do Rio de Janeiro, vale destacar a iniciativa da juíza responsável de promover, em parceria com a EMERJ, no dia 19 de junho de 2008, um curso de capacitação para policiais civis, militares, guarda municipal e corpo de bombeiros, com a presença de representante da Superintendente de Políticas para as Mulheres, do Secretário de Segurança Pública, de comandantes dos batalhões das diversas corporações da segurança pública, do Presidente do Tribunal de Justiça do RJ e do Presidente da Escola Superior de Administração Judiciária – ESAJ, com público estimado em cerca de 200 profissionais. O tema desse curso foi a responsabilidade das forças de segurança na aplicação da Lei 11.340/06. A CEPIA foi a única instituição não-governamental convidada para participar desse Seminário, ocasião em que sua Coordenadora Executiva, Leila Linhares Barsted, proferiu palestra sobre a Lei Maria da Penha.

Também por iniciativa dessa mesma juíza foi criado junto à EMERJ um Fórum Permanente de Violência Doméstica e Familiar composto por três Juízes, um promotor de Justiça, a Defensora Pública junto ao I Juizado, a

Superintendente de Políticas para as Mulheres, a Gerente da Saúde da Mulher da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e da Coordenadora Executiva da CEPIA. O fórum já realizou duas reuniões com a participação da CEPIA.

3.3.5 Recursos Físicos

Os recursos físicos e materiais desses serviços encontram-se em bom estado de uso. No Juizado de Brasília, há seis telefones, dez computadores (alguns em rede, outros não), duas impressoras, um scanner, dez pontos de internet e três salas que abrigam as instalações. Não foi constatada a existência de viaturas, aparelhos de fax e assinaturas de jornais e revistas.

O I Juizado do Rio de Janeiro conta com bons equipamentos técnicos, inclusive acesso à Internet. Todo o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro está informatizado. No entanto, a equipe é considerada pela Juíza e pela Defensora insuficiente face à demanda de processos e de pedidos de medidas protetivas. O II Juizado está localizado em prédio de excelente qualidade, de três andares, com espaços adequados para o cartório, sala do MP, sala da DP, sala de audiências, banheiros, e carceragem para depoimento de réu preso. Situa-se no centro de Campo Grande, Rio de Janeiro, próximo ao Fórum e ao prédio do MP. Em termos de espaço físico, o II Juizado está muito bem instalado. Falta apenas um elevador, pois o prédio tem três andares, o que dificultaria a realização de audiência com pessoas portadoras de necessidades especiais.

3.3.6 Disponibilidade de Dados

Nas Varas e nos Juizados encontramos o mesmo tipo de problema encontrado nas DEAMs no que diz respeito aos dados quantitativos. Apesar de contarem com banco de dados, os sistemas de registro não estão organizados de modo que contemplem a visualização de dados relativos ao perfil das mulheres atendidas ou de seus agressores e a relação entre vítima-agressor. Apenas o Juizado de Brasília possui banco de dados (atualizado semestralmente) dos processos criminais e cíveis, das medidas protetivas de

urgência e taxas e estimativas de atendimento por cor e idade. Todavia, nesse juizado não há cadastro das entidades da rede de apoio às mulheres vítimas de violência.

Nas Varas de Belém, os registros são feitos através do “Sistema de Acompanhamento Processual – SAP”, e apresentados em relatórios mensais. O que há são dados estatísticos gerais, dados estes não fornecidos aos pesquisadores no momento da entrevista, porém ficou o compromisso de serem enviados posteriormente.

Em Cuiabá, Pasinato (2008, p.35-36) verificou que: “Segundo o relatório de controle estatístico elaborado pelo cartório, entre 22 de setembro de 2006 e 13 de março de 2008 os processos e procedimentos na Vara totalizavam 4.526 feitos. Destes, 3.282 encontravam-se em trâmite (2.113 processos e 1.169 procedimentos). A maior parte desses feitos refere-se às medidas protetivas (1.543).”

O I Juizado do Rio de Janeiro possui um cadastro das entidades da rede de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar (a Juíza tem em cima de sua mesa o Guia da CEPIA). Está em construção um sistema que possa recuperar dados relativos às taxas de atendimento por idade e cor.

Apesar de não haver dados sistematizados sobre a incidência de formas de violência registrada, as juízas entrevistadas relatam que a maior ocorrência se refere a crimes como lesão corporal de natureza leve, ameaça, injúria e vias de fato. No I Juizado do Rio de Janeiro a Juíza destacou o Chefe do Cartório para organizar, especialmente para o Observatório, os dados ainda não sistematizados, conforme desenhamos no questionário.

No que se refere à relação da vítima-agressor, os serviços também não têm registros em números, apenas informaram que ex-parceiro e ex-relação afetiva estão em primeiro grau como agressores. No I Juizado do Rio de Janeiro as medidas protetivas mais solicitadas são as de proibição de contato e aproximação. Pela informação do I Juizado o prazo de 48 horas entre a solicitação e a concessão ou não de medida protetiva vem sendo cumprido.

Nas varas e juzizados das capitais em estudo não há registro dos encaminhamentos feitos para outras instituições de atenção a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Nas varas que funcionam em Belém os

encaminhamentos ocorrem, freqüentemente, para um dos Centros de Referência da cidade.

No I Juizado do Rio de Janeiro destaca-se uma tendência da sua equipe multidisciplinar a atender as mulheres sem encaminhá-las, necessariamente, para outros serviços de orientação psico-social e jurídica, como, por exemplo, o Centro de Referência da Mulher - CIAM. Isso tem gerado certo esvaziamento da rede, conforme avaliação da SUDIM.

Quanto ao número de processos em tramitação nas Varas e Juizados temos os seguintes dados: em Brasília, 6.188 processos foram iniciados, 1.447 processos terminados e 3.756 processos arquivados. No Rio de Janeiro o I Juizado tem registro diário sobre os processos e pedidos de medidas protetivas que chegam ao cartório. Esses dados são sistematizados mensalmente. Desde sua criação, em junho de 2007 até agosto de 2008, o II Juizado já instruiu cerca de 7.000 processos. Tal como o I Juizado, os dados estatísticos sobre os feitos distribuídos ainda não estão satisfatoriamente organizados. Nesse sentido, o Juiz pediu “um tempo” para passar outros dados ainda não sistematizados⁵⁰.

Com relação às sentenças, a juíza da I Vara de Belém ressaltou que é favorável à mulher nos processos que chegam à sua mão, no tocante à concessão de medidas protetivas, e que vem negando a concessão de *Habeas Corpus* impetrados pelos agressores seguindo os preceitos constitucionais, do Código Penal e o de Processo Penal. A juíza alegou, porém, dificuldade na aplicação das sentenças em virtude da inexistência do chamado Curso de “Reeducação de Agressores”. Nessa Vara o número de casos de desistência dos processos é baixo e não havia casos de reincidência até aquele momento.

3.3.7 Articulação com Rede de Serviços

Quanto à articulação das Varas e Juizados com outros serviços há uma atuação de forma integrada e receptiva com as DEAMs, com exceção do Juizado de Belém.

⁵⁰ Em anexo, processos do I Juizado do Rio de Janeiro distribuídos por Competência / Ação de 25/06/2007 a 20/05/2008 e processos do II Juizado do Rio de Janeiro distribuídos por Competência / Ação de 22/06/2007 a 23/06/2008.

No I Juizado do Rio de Janeiro outros serviços, como o CIAM e o Abrigo também têm sido receptivos. Há também uma boa relação com a área da saúde e com os CRAS e CREAS. Esse Juizado vai ter um Centro de Referência sobre vítima de violência doméstica em parceria com os CREAS. Nesse sentido, segundo a Juíza, para a questão do trabalho e renda já está articulada com a secretaria estadual e municipal de trabalho e pretende ampliar essa articulação. A presença de um CREA no Juizado, no entanto, é um ponto criticado por alguns dos serviços de atenção a mulheres vítimas de violência, especialmente pelo CIAM. Na sua avaliação sobre os outros serviços, a Juíza destacou que sente falta da existência de um plantão para abrigagem após as 18 horas. Muitas vezes, a medida protetiva de abrigagem é dada após esse horário e o abrigo só atende até essa hora. Citou exemplo de situação onde o problema foi resolvido através de acionamento de relações pessoais. Também considera que são necessárias maiores articulações com outras áreas para o pós-atendimento no Juizado.

O II Juizado se articula com a DEAM Oeste. O Juiz titular considera que essa DEAM precisa melhorar no atendimento, mas acha que há resistência à Lei 11.340/2006. Segundo ele, a DEAM não está instruindo bem o inquérito. É necessário ter um protocolo com as medidas protetivas. Segundo o Dr. Sandro, em geral o TJ mantém as decisões de 1ª Instância. Tem havido recuos no que se refere às medidas de proteção. Muitas vezes tem havido dúvidas quanto à competência, se Câmara Criminal ou Câmara Cível.

No caso do Juizado de Belém, a articulação com outros serviços apresenta muitos problemas, especialmente, no que se refere à comunicação, acessibilidade e no cumprimento de prazo para o envio de laudos. Há uma falta de articulação e o Juizado vem realizando o seu trabalho sem parceria com outros serviços de atenção à mulher em situação de violência que funcionam na capital. O diálogo com a DEAM é o mais problemático, pois a Vara se vê obrigada a devolver inquérito por falta de “requisitos básicos”, tais como qualificação das partes ou falta de clareza aos pedidos de medidas protetivas. Depois de concedidas as medidas protetivas não há retorno quanto à situação das mulheres. Não há comunicação também entre esse Juizado e a rede de saúde, nem com as demais redes de serviço.

3.3. 8 Principais Problemas Apontados

Dentre os problemas apontados pelos entrevistados referentes ao funcionamento das Varas e Juizados, destacam-se:

- a grande carência de funcionários, incluindo profissionais de saúde para ampliar a equipe multidisciplinar;
- a necessidade de capacitação daqueles que já atuam nos serviços;
- o não cumprimento dos prazos determinados pela lei;
- a falta de entendimento quanto à composição de documentos que saem da DEAM para os Juizados, inclusive de nomenclatura/termos, o que faz os documentos retornarem das Varas para a Corregedoria e DEAM (até mais de uma vez);
- a demora na tramitação dos processos, não havendo prioridade nos casos das mulheres abrigadas;
- a falta de articulação com os profissionais que operam nos demais serviços.

Acrescente-se que as Juízas de Brasília e de Belém enfatizam “a urgência da criação de clínicas para recuperação de alcoólatras e viciados em substâncias entorpecentes”, assim como a necessidade de políticas públicas de fácil acesso às famílias vítimas de violência.

Cumprir destacar que apesar de todos os problemas enfrentados pelas DEAMs e pelos Juizados visitados, iniciativas importantes foram registradas, merecendo um tratamento específico – como se fará no próximo capítulo.

Capítulo 4

IDENTIFICANDO POSSÍVEIS BOAS PRÁTICAS

Dentre os principais objetivos do monitoramento da implementação da Lei Maria da Penha proposto pelo Observatório, destaca-se a identificação de possíveis “boas práticas”, ou seja, de procedimentos e iniciativas que têm se mostrado mais eficazes nesse processo e que, portanto, devem ser socializadas. E, de fato, nessa nossa primeira avaliação, identificamos “boas práticas”, não apenas no âmbito das DEAMS e dos Juizados, como também por parte de outros órgãos governamentais e da “sociedade civil” organizada, que merecem registro e divulgação.

4.1 Boas práticas no âmbito das DEAMs/Secretarias de Segurança

Criação de Coordenadoria das DEAMs (RJ)

No Rio de Janeiro criou-se uma “Coordenadoria das DEAMs”, sob a Coordenação da Dra. Iramara Costa, que vem articulando, não apenas o trabalho das delegacias do Estado, como também atuado em estreita sintonia com a Superintendência dos Direitos da Mulher - SUDIM-RJ, com a Comissão de Segurança da Mulher do Estado do Rio de Janeiro, da qual faz parte já há alguns anos, e com os dois juizados existentes. A Dra. Iramara tem se preocupado com a institucionalização dos procedimentos das DEAMs e das delegacias distritais, em geral, para a aplicabilidade da Lei Maria da Penha. Para tanto tem feito gestões junto à cúpula da polícia civil para uma campanha interna à instituição voltada para a promoção, junto aos policiais, de conhecimentos e procedimentos corretos sobre a Lei e sobre a forma de atendimento às mulheres que buscam essas delegacias.

Manual para Delegados e Policias sobre a LMP (Rio de Janeiro)

Uma iniciativa importante na área de segurança pública a ser registrada aqui foi a iniciativa da Coordenadora das DEAMs do Rio de Janeiro em elaborar um manual para delegados e policiais civis, em geral, sobre o “passo a passo” na aplicação da Lei, incluindo as orientações necessárias sobre as medidas

protetivas de urgência. Esse manual permite maior agilidade e eficácia na implementação da LMP por parte das DEAMs.

Inserção das DEAMS do RJ no “Programa Delegacia Legal”

Note-se, também, que as três DEAMs existentes no município do Rio de Janeiro, localizadas no Centro da cidade e na Zona Oeste do município, possuem boas instalações, número adequado de policiais e de funcionários, viaturas e estão inseridas dentro do “Programa Delegacia Legal” o que as dota de sistema integrado de comunicação via Internet com as demais delegacias legais e com a Secretaria de Segurança Pública.

Cursos de Capacitação para Policiais (Porto Alegre)

Em Porto Alegre a Academia de Polícia, em parceria com a Secretaria de Segurança do Estado, ofereceu dois cursos de capacitação direcionados às questões de gênero, à Lei Maria da Penha e a Violência contra a Mulher, ambos em 2008. Tais cursos envolveram 180 policiais, entre homens e mulheres.

Curso de Capacitação para Policiais – Programa VIVER (Salvador)

Em Salvador, o Programa VIVER da Secretaria de Segurança Pública da Bahia, programa esse voltado para vítimas da violência sexual, promove, em parceria com o NEIM/UFBA, Cursos de Capacitação para Policiais sobre Gênero e Violência.

4.2 Boas Práticas no Âmbito do Judiciário:

Curso de Capacitação: Responsabilidade das Forças de Segurança na Aplicação da Lei Maria da Penha (RJ):

No Rio de Janeiro, por iniciativa da Juíza Titular, o I Juizado promoveu em parceria com a Escola Nacional de Magistratura-EMERJ, no dia 19 de junho de 2008, um curso de capacitação para policiais civis, militares, guarda municipal e corpo de bombeiros, com a presença de representante da Superintendência de Políticas para as Mulheres, do Secretário de Segurança

Pública, de comandantes dos batalhões das diversas corporações da segurança pública, do Presidente do Tribunal de Justiça do RJ e do presidente da Escola Superior de Administração Judiciária – ESAJ, com o público estimado em cerca 200 profissionais. O tema desse curso foi a responsabilidade das forças de segurança na aplicação da Lei 11.340/06. A CEPIA foi convidada para participar desse seminário.

Curso Multidisciplinar sobre Violência Doméstica e Lei Maria da Penha (RJ);

A EMERJ-Rio de Janeiro, junto com o Fórum Permanente de Violência Doméstica e Familiar, vem realizando um Curso Multidisciplinar sobre Violência Doméstica e a Lei Maria da Penha, distribuído em dois Seminários. O 1º Seminário aconteceu no dia 11 de agosto de 2008, no auditório da EMERJ, com a presença de cerca de 40 juízes e juízas de diversas comarcas do estado do Rio de Janeiro, convocados expressamente pelo Presidente do Tribunal para dele participarem. O 2º. Seminário, realizado em 22 de agosto, por não ter tido caráter de convocação obrigatória, contou com uma audiência menor que o anterior, envolvendo cerca de 25 juízes e juízas de diversas comarcas do estado do Rio de Janeiro. No entanto, foi de grande importância por contar com a participação de desembargadores e por ter permitido um espaço de troca de informações e de consolidação de uma articulação entre o Poder Judiciário e instituições públicas de diversas áreas.

Programa de Formação de Agentes Comunitários (DF)

O Tribunal de Justiça/DFT realiza um programa de formação de agentes comunitários sobre violência contra a mulher. São cursos realizados na comunidade com conteúdos de noções básicas de gênero, violência, Lei Maria da Penha, Rede de apoio e outros temas relacionados com a questão.

Criação de Núcleos de Defesa da Mulher nas Defensorias Públicas

Um importante iniciativa no âmbito das Defensorias tem sido a criação de núcleos de Defesa da Mulher. No Rio de Janeiro, por exemplo, existe o Núcleo da Defensoria Pública de Atendimento à Mulher - NUDEM. Em Salvador, será

oficialmente criado em 25 de novembro de 2008 o Núcleo da Mulher da Defensoria Pública (DPE).

Criação de Promotoria Especial da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher (Cuiabá).

O Ministério Público de Mato Grosso criou uma Promotoria Especial de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência para atuar em causas cíveis e criminais, exclusivamente junto às Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar de Cuiabá. Esta promotoria iniciou suas atividades no mesmo dia em que as Varas foram inauguradas.

Criação de Comissão de Trabalho Interno do Tribunal de Justiça de Mato Grosso (Cuiabá).

Entre as atividades que desenvolveu para a implementação das Varas Especializadas em Cuiabá, a desembargadora Shelma Lombardi de Kato formou e presidiu uma comissão no interior do Tribunal de Justiça que teve o objetivo de estudar a Lei Maria da Penha e discutir e estruturar a sua implementação, segundo sua operacionalização e funcionalidade.

Articulação de Fórum de Violência Doméstica e Familiar (Rio de Janeiro)

Dra. Adriana, titular do I Juizado, foi criado junto à EMERJ um Fórum Permanente de Violência Doméstica e Familiar composto por três juízes – Dra. Adriana, Dr. Sandro e Dr. Marcelo Anátocles, um promotor de Justiça, Dr. Celso, a Defensora Pública junto ao I Juizado, Dra. Arlanza RAbello, a Superintendente de Políticas Públicas para as Mulheres, Dra. Cecília Soares, a Gerente da Saúde da Mulher da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e da Coordenadora Executiva da CEPIA Leila Linhares Barsted. Esse Fórum, junto com a EMERJ, também está realizando, conforme já referido, um curso distribuído em três seminários obrigatório para juízes voltado para a aplicabilidade da lei Maria da Penha, em conformidade com proposta da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados, apresentada às Escolas de Magistratura dos estados em reunião realizada, em junho de 2008, em Brasília. O primeiro Seminário do Rio de Janeiro foi realizado no dia 11 de agosto de 2008 e o segundo em 22 de agosto.

4.3 Ações de Outros Órgãos de Estado e da Sociedade Civil

Ação da SPM, do Conselho Nacional de Justiça CNJ e da Comissão de Segurança da Mulher

Para provocar a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher no Rio de Janeiro, a Ministra Nilcéa Freire, da SPM, acompanhada da Presidente do CEDIM e de deputada estadual, solicitou uma reunião com o então Presidente do TJ, Desembargador Sergio Cavaliere que se mostrou muito pouco propenso a investir esforços na criação dos novos Juizados. No entanto, as pressões de movimentos de mulheres, fortalecidas pelo apoio da SPM, fizeram com que o Presidente do TJ determinasse que os JECRIMs deveriam ter dupla atribuição: aplicar a Lei 9.099/95 e a Lei 11.340/2006. Tal solução contrariava a proposta já existente no Judiciário do Rio de Janeiro, em grande medida articulada pela Juíza Adriana Ramos Mello e defendida pela Comissão de Segurança da Mulher do Rio de Janeiro, voltada para a criação de juizado tal como previsto na Lei Maria da Penha. A mudança na Presidência do Tribunal, a atuação da SPM e da Secretaria de Reforma do Poder Judiciário do MJ e do Conselho Nacional de Justiça foram determinantes para a criação, em 2007, de dois juizados de VDFM e, em agosto de 2008, de outros dois novos juizados que ainda serão objeto de avaliação pela CEPIA.

Iniciativas de Capacitação sobre a LMP – (Belém)

A Coordenadoria de Promoção dos Direitos da Mulher do Estado do Pará no presente momento está promovendo a capacitação para os (as) profissionais da rede de serviços.

Grupo de Trabalho para Articulação da Rede de Atenção a Mulher em Situação de Violência para a Região Metropolitana de Salvador (GT da Rede)

Diversos setores da sociedade civil, governamentais, serviços de atendimento têm se articulado através do Grupo de Trabalho para Articulação da Rede de Atenção a Mulher em Situação de Violência para a Região Metropolitana de Salvador (GT da Rede), instância que tem uma história de quase dez anos de esforços de articulação pelo reconhecimento da necessidade de que a violência

exercida contra mulheres seja tratada como questão de políticas públicas, de políticas de Estado e que demanda uma atenção integral. Desde o início do projeto Observatório LMP, a Coordenação Regional Nordeste também integra o GT da Rede, de forma que teve a oportunidade de contribuir com diversas das atividades desenvolvidas em prol da aplicação da LMP.

Defesa da Lei Maria da Penha junto ao Ministério Público da Bahia (Salvador)

Uma visita feita por integrantes do GT da Rede ao Ministério Público da Bahia, logo após a assinatura da LMP, gerou uma discussão interna sobre a contribuição do Ministério Público nesse processo, o que resultou na criação, em 21 de dezembro de 2006, do Grupo de Atuação Especial em Defesa da Mulher (GEDEM) que tem um papel de articulação interna e externa, sensibilização dos promotores públicos a respeito da Lei 11.340/2006, entre outras questões.

Fórum da Violência (Porto Alegre)

No primeiro semestre deste ano, o movimento de mulheres desenvolveu ação de denúncia em razão dos procedimentos utilizados pela ex-juíza Jane Vidal. Segundo documentos publicados nos meios de comunicação, a magistrada adotou um sistema de mutirões, através do qual as usuárias eram colocadas num grande salão, a ali recebiam as informações sobre o funcionamento da lei Maria da Penha. A esta sessão de informações se seguia à formação de grupos de mulheres que desejassem “desistir” ou “manter a denúncia”, ocorrendo um exagerado número de desistências diante do grau de dificuldades apresentado. Também uma vez por mês a juíza promoveu, no período em que esteve à frente do JEVD, ainda como projeto-piloto, reuniões com o movimento de mulheres, realizados inicialmente em clima de entusiasmo, mas esvaziando-se na medida em que não se percebeu mudanças na metodologia empregada no atendimento jurídico propriamente dito, mas também em relação ao atendimento psicológico. Esse procedimento durou vários meses, levando o Fórum da Violência Contra a Mulher do RS, os conselhos de direitos da mulher do estado e do município, juntamente com a então coordenadora do Observatório Marta Narvaz, a exigirem a revisão do procedimento, o que

cessou com a sua substituição pela juíza Osnilda Pisa. Entretanto tal juíza também tem uma série de limites em relação a aplicação da Lei Maria da Penha, tendo declarado publicamente que as mulheres tem se aproveitado da lei para benefícios patrimoniais, além de encaminhar para reconciliação os casos em que as mulheres buscam uma punição do estado ao seu agressor, pela violência sofrida e não o retorno a vida conjugal.

Defesa da Lei Maria da Penha junto ao Poder Judiciário (Nacional)

Em 05 de agosto de 2008, como parte da Coordenação Nacional, a CEPIA, AGENDE e NEIM/UFBa tiveram audiências com os Ministros Jane Silva e Paulo Galloti do STJ, e distribuíram Memorial a favor da Lei Maria da Penha junto aos demais Ministros da 6ª Turma desse tribunal. Tal atuação contribuiu decisivamente para o Acórdão da 6ª Turma pela aplicabilidade da Lei Maria da Penha ao considerar a lesão corporal como violência doméstica crime de ação penal pública incondicionada, afastando a aplicação da Lei 9.099/95. Atualmente, demandado pelo Ministério Público do DF o Superior Tribunal e Justiça deverá se manifestar quanto a aplicabilidade da lei em relação a lesão corporal.

Guia de protocolo e Fluxogramas - (GT Rede)

O Grupo de Trabalho sobre Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência de Salvador, que integra o Fórum de Mulheres de Salvador, têm discutido a elaboração de um “Guia de protocolo” que deverá ser utilizado pelos serviços que atendem mulheres em situação de violência. Esse guia consistirá num instrumento de coleta e troca de informações entre os serviços, com questões relativas aos seus funcionamentos e encaminhamentos nas redes, possibilitando a padronização de métodos de atendimento. O principal objetivo é acompanhar as usuárias nas redes de atendimento locais existentes, desde o seu ingresso até a conclusão dos casos. Esse mesmo grupo tem trabalhado também na elaboração de um fluxograma com a demonstração dos possíveis caminhos percorridos pelas mulheres em situação de violência, que se utilizam dos serviços dos setores da Justiça e Segurança Pública, assim como os

problemas que surgem no andamento dos casos registrados. Este material deverá ser disponibilizado tanto para os serviços quanto para as usuárias.

Capítulo 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Nesse primeiro levantamento realizado pelo Observatório, confrontamos alguns problemas, tanto na aplicação do instrumento de coleta de informações, como nos procedimentos dos órgãos visitados, problemas esses que merecem maior consideração. Da mesma forma, identificamos algumas “boas práticas” em curso nesses mesmos órgãos, as quais foram aqui destacadas para maior divulgação dentre as instâncias competentes.

De um modo geral, porém, os resultados dessa etapa da pesquisa para a construção de uma metodologia de monitoramento da LMP, apontam algumas questões importantes que precisam ser bem avaliadas. No que se segue, teceremos inicialmente algumas considerações sobre problemas identificados, para, posteriormente, tendo em vista, tanto esses problemas, quanto as “boas práticas” em curso, formularmos recomendações nesse sentido.

5.1 Considerações em torno das DEAMs

Nosso levantamento nas DEAMs visitadas nas capitais sob estudo, confirmou o que várias pesquisas já vem demonstrando. Ou seja, apesar do número crescente de delegacias especializadas para enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher no país, que hoje chega à 396 unidades, estamos ainda muito longe de dar conta da demanda. Ademais, a distribuição das delegacias existentes continua sendo muito desigual entre as regiões, deixando em descoberto áreas de grande densidade populacional. Como conseqüência, há uma sobrecarga de trabalho, tornando moroso o andamento dos inquéritos.

Ressalte-se que a aplicação de Lei Maria da Penha requer procedimentos mais complexos e demorados em comparação aos procedimentos requeridos em períodos anteriores à promulgação dessa Lei. Esses novos procedimentos demandam das delegacias condições físicas e materiais adequadas, e, sobretudo, recursos humanos em número suficiente e,

principalmente, capacitados para atender às mulheres em situação de violência com a necessária atenção.

Nesse sentido, observamos que nem todas as DEAMs que fizeram parte da pesquisa dispõem das condições necessárias para atender à demanda, tanto no que se refere às condições físicas e materiais, e, especialmente, quanto ao contingente de pessoal disponível e capacitado. Com efeito, verificamos que a oferta de cursos de capacitação, elemento fundamental para a boa aplicação da Lei, têm sido baixa ou inexistente, tanto no tocante à cursos na área de violência contra a mulher, quanto sobre a aplicação da LMP. Ademais, raramente tais cursos são oferecidos pelas Academias de Polícia e, quando isso acontece, partem da iniciativa isolada/pessoal de algumas delegadas (ou juízas) com o apoio de organizações não-governamentais que atuam na área. Esse fato denota que os cursos de capacitação ainda não se constituem enquanto uma prática incorporada às atividades das Secretarias de Segurança Pública estaduais.

Esta questão precisa ser observada, pois vem trazendo desdobramentos que comprometem a aplicação da Lei. Os dados apontam algumas situações que talvez venham ocorrendo em decorrência dos aspectos mencionados acima. Em especial, verificamos que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher vêm devolvendo inquéritos policiais, ou negando pedidos de medida protetiva de urgência, porque os inquéritos e pedidos não têm sido instruídos corretamente, gerando atraso no andamento dos processos e pondo em risco a vida de mulheres.

Outra situação diz respeito à diminuição do número de queixas registradas nas DEAMs, em algumas capitais. Nesse sentido, Aquino (2008, p. 16) assinala, com base das notícias que têm chegado ao Observatório, que um dos fatores que pode estar influenciando nesses números

“é a forma como policiais de delegacias de mulheres estão apresentando as mudanças previstas na Lei para o público atendido. Uma dessas formas é a de ressaltar a possibilidade de que, com o novo texto legal, o agressor vai ser efetivamente punido – leia-se: preso. Como indicam várias pesquisas da área, dificilmente faz parte do horizonte das mulheres que buscam a delegacia uma ação mais radical, tal como ver o denunciado preso. Em geral, funcionam mais os arranjos feitos internamente ao serviço, na presença das policiais, que figuram como as autoridades para arbitrar as situações apresentadas. Assim, insistir na certeza da vítima de que ela realmente quer

seguir em frente, assumindo a responsabilidade pela prisão do agressor, pode estar, na verdade, “espantando” as denunciante

Desse modo, podemos considerar que atitudes impróprias de profissionais e respostas institucionais inadequadas são fatores que podem bloquear ou dificultar a entrada da mulher em situação de violência na rota crítica.

O número insuficiente de funcionários e a falta de capacitação, ainda podem estar interferindo na forma como os dados vêm sendo coletados e sistematizados. Dados relevantes que permitem a identificação do perfil das vítimas, identificação da relação autor-vítima, assim como, o acompanhamento do acesso das mulheres aos outros serviços da rede, dentre outros, não vêm sendo coletados, ou em virtude da grande demanda a ser atendida ou, talvez, por não serem considerados importantes.

Uma das atribuições das coordenações das DEAMs, previstas na Norma Técnica, é de promover cursos de formação/capacitação continuada para os profissionais de Segurança Pública e propor formação/capacitação conjunta com os outros serviços da Rede de Atendimento. A ausência de coordenações das DEAMs nos estados pode ser um dos fatores que vem contribuindo para a descontinuidade dos cursos de capacitação.

Acrescente-se que as coordenações das delegacias de mulheres ainda têm o papel de coordenar e administrar o banco de dados sobre violência de gênero, dados que deveriam ser coletados, analisados e divulgados e que serviriam para o planejamento das ações das delegacias especializadas.

A articulação e integração da rede de serviços é outro aspecto que precisa ser observado. Ainda que a rede de serviços existente esteja longe de atender às necessidades, os serviços existentes vêm funcionando de forma isolada e fragmentada. Se entendermos que para constituição de serviços em rede é necessário que haja um reconhecimento mútuo de culturas profissionais e institucionais distintas e o estabelecimento de projetos comuns e, especialmente, o encadeamento das ações e a interação dos agentes envolvidos, percebemos que não há uma rede de serviço. Isso fica evidente quando notamos:

- o descompasso existente entre as delegacias e o judiciário no que se refere à instrução dos inquéritos policiais;
- que as equipes multidisciplinares não têm feito encaminhamentos para outros serviços;
- os atrasos na produção e entrega de laudos do IML;
- o desconhecimento dos serviços existentes sobre os procedimentos necessários e cabíveis;
- horários de funcionamento que não se coadunam com as necessidades da demanda (casas-abrigos só recebem as mulheres até as 18 horas), dentre outros problemas.

Com relação a essa questão, é importante registrar os passos que já vêm sendo dados no sentido de minimização/superação das dificuldades de articulação da rede de serviços, quais sejam:

- no Rio de Janeiro a SUDIM e a CEPIA vêm promovendo o diálogo entre vários serviços a fim de que possam atuar formalmente em Rede e vários avanços nesse sentido têm sido identificados;
- em Salvador, o Grupo de Trabalho para Articulação da Rede de Atenção a Mulher em Situação de Violência para a Região Metropolitana de Salvador (GT da Rede), existente há dez anos, vêm promovendo uma profícua interlocução entre os diversos setores envolvidos e desenvolvendo ações conjuntas de impacto, inclusive para a criação dos Juizados na Bahia.

5.2 Considerações sobre o âmbito do Judiciário:

No campo da justiça, mais especificamente, visto que muitas questões tratadas acima são comuns às DEAMs e aos Juizados, algumas questões precisam ser focalizadas. Um dos maiores problemas a ser ressaltado é a inexistência de Juizados. Nesse sentido, Aquino (2008, p. 15) assinala que a existência do Juizado “possibilita um mecanismo de monitoramento da aplicação da Lei, no campo da segurança pública e no Setor de Justiça”, uma

vez que através dele é possível “rastrear as denúncias feitas na delegacia e expedidas para a Justiça”.

Através da atuação dos Juizados é possível obter informações imprescindíveis para o monitoramento da Lei 11.340/2006, “tais como: o que acontece com esses processos judiciais? Em quanto tempo tem sua decisão? Que tipo de decisão são tomadas? Quantos processos seguem seu curso até o final? Quantos processos enquadrados na LMP estão em andamento? A experiência até o momento tem mostrado que, sem os Juizados especializados, são muitos os obstáculos dificultando esse acompanhamento”.

Por outro lado, os Juizados existentes ainda carecem de funcionários, sobretudo no que diz respeito à formação e ampliação da equipe multidisciplinar – isso mesmo no Juizado visitado em Cuiabá, que destaca-se dentre os demais por suas “boas práticas”. Os Juizados também não dispõem de pessoal devidamente capacitado para atuar na área, sendo que os cursos oferecidos são pontuais e esporádicos, não havendo um “programa” de capacitação sendo desenvolvido.

Isso tem contribuído também para o não cumprimento dos prazos determinados pela LMP, o que se traduz em um prolongamento do sofrimento – senão da intensificação dos riscos impostos às mulheres em situação de violência. Observa-se, aliás, uma grande demora na tramitação dos processos, não se estabelecendo inclusive prioridades nos casos das mulheres abrigadas, que permanecem com suas vidas em suspenso.

Em grande parte, esses atrasos se devem à falta de articulação entre profissionais que operam nos diferentes serviços das redes de atendimento, a despeito dos esforços de articulação.

Some-se a isso o fato de que algumas políticas necessárias à implementação da LMP ainda não foram formuladas. Por exemplo, as juízas de Brasília e de Belém enfatizam “a urgência da criação de clínicas para recuperação de alcoólatras e viciados em substâncias entorpecentes”, assim como a necessidade de políticas públicas de fácil acesso às famílias vítimas de violência.

Cumpre-nos ainda acrescentar que para a boa aplicação da Lei é fundamental importância a criação de Defensorias e Promotorias

Especializadas de violência doméstica que orientem e agilizem a atuação de seus profissionais nos Juizados.

5.3 Considerações sobre o Método e Instrumentos de Coleta de Informações

Na análise desenvolvida pela Secretaria Geral das Nações Unidas (2006a) com o objetivo de subsidiar esforços para a erradicação da violência contra as mulheres nos países membros, ressalta-se que, desde os anos 1990, houve uma sensível e significativa expansão dos estudos que procuram identificar e documentar a incidência desse tipo de violência nas suas diferentes dimensões. Contudo, a despeito desse progresso, é ainda urgente a necessidade de se ampliar e fortalecer o conhecimento do problema em questão para informar a formulação de políticas e estratégias de enfrentamento, a saber:

“Muitos países ainda não dispõem de dados confiáveis e muita informação existente não pode ser significativamente comparada. Ademais, muitos poucos países coletam dados sobre violência contra mulheres em bases sistemáticas, o que poderia permitir a mensuração de mudanças longitudinais. Mais dados são necessários, urgentemente, sobre como as várias formas de violência contra mulheres atingem diferentes grupos de mulheres de acordo com idade e etnia, por exemplo. Pouca informação está disponibilizada para se monitorar as medidas tomadas no combate à violência e avaliar seu impacto” (United Nations, 2006, p.65, nossa tradução).

Com efeito, um dos problemas principais comumente enfrentados por pesquisadoras/es no estudo da violência contra mulheres no Brasil, problema esse com o qual também nos deparamos, é justamente essa falta de estatísticas disponíveis nos órgãos visitados, bem como a não-padronização daquelas existentes. Para além de impedir análises comparativas transversais e longitudinais, isso dificulta até mesmo traçarmos o perfil estatístico das delegacias e juizados visitados quanto à incidência das diferentes formas de violência identificadas na Lei Maria da Penha, como também das mulheres agredidas e seus agressores, sobretudo no que se refere à possibilidade de cruzamentos quanto aos diferentes grupos de mulheres atendidas.

Em parte, isso resulta do fato dos funcionários que registram e computam informações nas delegacias e juizados fazerem-no, obviamente, com

perspectivas distintas daquelas que orientam as/os pesquisadoras/es da questão.⁵¹ Isso ficou claro quando observamos que algumas das questões que colocamos a esses funcionários, por exemplo, se mostraram para eles/as como detalhes não importantes.

Se, no que se refere às pesquisas acadêmicas, não cabe impor a problemática do pesquisador na cabeça dos informantes (BOURDIEU, 2003, p.288), para efeitos de análises de avaliação e monitoramento de políticas, é fundamental sensibilizar nossos “informantes” quanto a relevância desses aparentes “detalhes”, com vistas ao desenvolvimento de um sistema de coleta de informações padronizadas sobre a incidência da violência contra as mulheres e das políticas públicas implementadas no seu enfrentamento. Isso implica na sensibilização e capacitação de pessoal dos órgãos públicos envolvidos. Como bem destaca o anteriormente mencionado relatório das Nações Unidas (United Nations, 2006a, p.66):

“Mais dados e de melhor qualidade são necessários para subsidiar políticas e programas e monitorar o progresso dos diferentes Estados no enfrentamento à violência. Garantir uma base de conhecimentos adequada a partir da coleta de dados é parte da obrigação de cada Estado no enfrentamento à violência contra as mulheres. Os Estados têm a responsabilidade da coleta sistemática e publicação desses dados dentro do quadro das estatísticas oficiais, apoiando, inclusive, ONGs, pesquisadoras/es e outros engajados nesse tipo de trabalho.”

Um dos objetivos do Observe – Observatório de Monitoramento da Implementação da Lei Maria da Penha, é precisamente trazer subsídios para o desenvolvimento de um sistema de coleta e informatização de dados desse teor. Para tanto, além de formular e testar instrumentos de levantamento de dados específicos para as DEAMs e Juizados e Varas, discutidos neste Relatório, o Observe também tem procedido ao levantamento de fontes de dados já existentes, alimentando com eles o seu Banco de Dados. Esse procedimento tem revelado que, se por um lado há uma duplicidade de informações coletadas por diferentes órgãos, por outro, observa-se a não compatibilidade das informações, vez que são produzidas a partir de metodologias significativamente distintas. Torna-se, pois, necessário definir parâmetros para normatização dos instrumentos de coleta de informações.

51

Diferentes agências e organizações internacionais têm formulado “modelos” de instrumentos de coleta, delineando quadros bastante relevantes de indicadores. É claro, porém, que, no caso do monitoramento de políticas, esses indicadores devem ser construídos a partir dos ditames das referidas políticas, justamente como pretendemos fazê-lo com o Observe. Será necessário construirmos um **sistema de indicadores e variáveis** sobre a violência de gênero e implementação da LMP que considere tanto a disponibilidade dos dados existentes, quanto as necessidades inerentes a um **sistema de monitoramento de políticas**.

Todavia, é preciso ressaltar que, se é certo que a construção de um banco de dados, a partir da sistematização de estatísticas disponibilizadas por órgãos públicos envolvidos na implementação da Lei Maria da Penha, será fundamental para o trabalho de monitoramento aqui proposto, está claro que isso não será suficiente para nos oferecer todos os elementos necessários a uma avaliação mais aprofundada. Para tanto, será essencial complementar as análises quantitativas com estudos de caso, tal qual o estudo desenvolvido pela Dra. Wania Pasinato em Cuiabá, que integra este Relatório.

De fato, o referido estudo mostrou a relevância de uma abordagem processual (ou seja, do estudo de caso detalhado)⁵², que identifique os diferentes trâmites, desdobramentos e possíveis caminhos e “nós” de um processo – não aparentes nas abordagens quantitativas – que deverão ser considerados na normatização dos procedimentos referentes à questão nos Juizados e Varas. O mesmo estudo revelou também a necessidade de uma abordagem processual para a análise e avaliação do grau de des/articulação dos serviços em rede implicados na Lei Maria da Penha.

5.4 Primeiras Recomendações

Sem dúvida, esta primeira investida na obtenção de dados e consolidação dos instrumentos de monitoramento da LMP nos dá a certeza de que muito ainda está por fazer para que a Lei Maria da Penha possa de fato ser implementada e aplicada em todo país com adequação. Nesse sentido,

⁵² Ver Van Velsen (1987).

embora nossos resultados ainda sejam preliminares para o país como um todo, algumas “primeiras” recomendações já se mostram em ordem, quais sejam:

a) Normatização dos Dados e da Periodicidade das Estatísticas:

Nosso levantamento mostrou que, de uma forma ou de outra, tanto DEAMs quanto Juizados e demais órgãos inseridos nas redes de serviço registram dados e computam suas estatísticas. O problema está justamente na não-padronização desses dados, como também nas diferenças quanto à periodicidade do cômputo das estatísticas. Recomendamos, assim, a formulação de *Normas Técnicas* nesse sentido, como um trabalho conjunto da SPMulheres, SENASP, e Ministério Público, com o apoio do Observatório, que fornecerá os parâmetros necessários.

b) Elaboração de Cartilhas para Distribuição nos órgãos pertinentes:

A partir tanto do estudo de caso realizado em Cuiabá, quanto dos levantamentos feitos nas outras capitais, ficou evidente que muitas dúvidas e equívocos, bem como outros tipos de entraves por eles suscitados, têm dificultado em muito a implementação da LMP, traduzindo-se, em última instância, na continuidade de exposição a severos riscos para muitas mulheres. A “boa prática” da Coordenadoria das DEAMs no Rio de Janeiro, ou seja, a compilação de uma “cartilha” sobre os procedimentos, tem se mostrado eficaz. Seria, pois, recomendável que a SPMulheres, em parceria com órgãos de Segurança Pública e do Judiciário, e com o apoio do OBSERVE, promovessem a elaboração de cartilhas para o treinamento e capacitação de todo o pessoal envolvido na rede de serviços e atendimento implicada na implementação da LMP.

c) Promoção de Programas de Sensibilização e Capacitação Funcional:

A pesquisa aqui relatada tornou evidente, mais uma vez, a necessidade de capacitação periódica do pessoal envolvido nos serviços e processos referentes à implementação da LMP, revelando também a ineficácia de cursos esporádicos. A proposta de metodologia de um Programa de Formação Continuada em Violência de Gênero para polícias das delegacias especializadas de atendimento à mulher, formulada por Lourdes Bandeira e Tânia Mara Almeida (2006), com base em experiências de capacitação em diferentes cidades do país avaliadas pela AGENDE, mostra-se como um modelo a ser seguido para semelhantes programas para o pessoal do judiciário. Iniciativas nessa direção já foram tomadas pelo CNDM em outras ocasiões: caberia, portanto, rever e atualizar essas propostas tendo em conta a implementação – e monitoramento – da Lei Maria da Penha.

d) Criação de Coordenadorias Estaduais de DEAMs:

A experiência da Coordenadoria de DEAMs do Rio de Janeiro tem dado mostras de que se trata de uma “boa prática” que deve ser incentivada pela SPMulheres nos Estados. Semelhantes iniciativas podem ser pensadas também no que se refere ao judiciário, oferecendo apoio e um espaço de troca de experiências para os Juizados.

e) Uso Guia de protocolo

A proposta do GT-Rede da Região Metropolitana de Salvador referente à elaboração de um “Guia de protocolo” que deverá ser utilizado pelos serviços que atendem mulheres em situação de violência, parece-nos bastante recomendável. Esse guia deverá constistuir-se num instrumento de coleta e troca de informações entre os serviços, com questões relativas aos seus funcionamentos e encaminhamentos nas redes, possibilitando a padronização de métodos de atendimento. O principal objetivo é acompanhar as usuárias nas redes de atendimento locais existentes, desde o seu ingresso até a conclusão dos casos.

f) Programa de Incentivos:

Estamos cientes de que as recomendações aqui formuladas carecem de incentivos aos órgãos e pessoal envolvido para levarem adiante essas propostas. Seria, pois, importante a criação de programas de incentivo, nos moldes do Programa Pró-Eqüidade de Gênero com seu Selo de “garantia” – “Selo Maria da Penha ?” - , que reconhecesse as “boas práticas” e esforços, tanto no nível institucional como individual.

5. 5 Reflexões Finais sobre o Monitoramento

À guisa de conclusão, resta aqui ressaltar que a implementação da LMP implica em “práticas transformadoras” e que, portanto, também em monitoramento, precisamos formular sistemas inovadores. Um ponto importante será definir que indicadores poderão ser obtidos a partir do rastreamento de dados secundários, já disponíveis, e quais dependerão do levantamento de dados primários. Está claro, porém, que este deverá ser necessariamente um exercício coletivo, tal qual o que vem sendo desenvolvido pelo Consórcio do Observatório de Monitoramento da Implementação da Lei Maria da Penha, responsável por este trabalho.

5.6 Algumas poucas reflexões sobre a Constitucionalidade da Lei (texto retirado do I Informativo Gênero e Direito da Themis 2009)

Após quase três anos de vigência da Lei Maria da Penha, legislação específica sobre violência doméstica e familiar contra a mulher - conquistada através de ações de *advocacy* do movimento feminista e estratégia de litígio internacional - ainda se discute se a Lei é constitucional, o que ocasiona dificuldades em sua implementação. Em que pese as várias formas que a Lei vem sendo aplicada em cada comarca do Brasil e as decisões nada unânimes do Superior Tribunal de Justiça, em especial no que diz respeito as ações de lesão corporal leve serem consideradas condicionadas à representação ou incondicionadas (possibilidade da mulher desistir da ação penal ou não), ou

ainda, de inclusão ou não de namorados ou ex-namorados como possíveis violadores, apesar da Lei disciplinar neste sentido no Artigo 5º, inciso III, isso nada tem a ver com a constitucionalidade da lei. E para dificultar ainda mais o cenário, contamos também com riscos bastante reais de novos anteprojetos e projetos de lei, inclusive com mudanças no Código de Processo Penal, que podem inviabilizar a aplicação da Lei.

O caminho jurídico e político trilhado por alguns setores, ao invés de possibilitar a implementação da Lei, conforme responsabilidade do Estado Brasileiro junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos - OEA, tem sido o inverso, buscando torná-la inviável e fortalecer a tese da inconstitucionalidade.

O principal argumento contrário à Lei é a de que ofenderia o princípio constitucional da igualdade. O fato de existir uma Lei que protege as mulheres seria contrário à igualdade entre homens e mulheres propugnadas pela Constituição Federal, o que na nossa concepção é um argumento equivocado, já que ainda não alcançamos a igualdade de forma plena, nas práticas sociais. A interpretação da Lei Maria da Penha como inconstitucional é fazer a manutenção não apenas de práticas discriminatórias, mas de um conceito de Direito que não cabe em sociedades democráticas.

O debate da constitucionalidade está argumentado em concepções culturais sobre a mulher e o homem na sociedade brasileira. A expectativa da dominação do homem perante a mulher é um dos principais fatores para que se criem argumentos no sentido de que a Lei estaria infringindo normas e premissas fundamentais do país, sem considerar os seus reais benefícios, não somente em relação às mulheres em situação de vulnerabilidade, mas junto à família e sociedade. Operadores e operadoras do Direito também fazem parte da cultura e são influenciados por essas concepções, o que de fato é um problema, visto que os significados e interpretações das leis não podem ser arbitrárias, muito menos ser embasadas por concepções e moralidades particulares. E no entanto é isso que se observa quando se aplica a Lei de maneiras tão diversas em cada comarca deste país.

Exatamente porque inúmeros Acórdãos dos Tribunais de Justiça brasileiros divergem em posições sobre constitucionalidade e inconstitucionalidade da Lei Maria da Penha, a Advocacia Geral da União

ingressou junto ao Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Constitucionalidade - ADC 19. Nesta linha de argumentação quanto à constitucionalidade da Lei, a Themis Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, juntamente com o CLADEM, Antígona e IPE Brasil, apresentaram um *Amicus Curiae* junto ao Supremo Tribunal Federal, manifestando-se pela constitucionalidade da Lei. A ação encontra-se ainda sem data definida para julgamento. Ingressaram também com *Amicus Curiae*, alegando a constitucionalidade da Lei, a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB Nacional e o Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM. Os *Amicus* são instrumentos jurídicos importantes porque trazem uma visão de organizações que trabalham na área do Direito, fortalecendo a defesa da Constitucionalidade da Lei Maria da Penha.

Quando se busca a igualdade de direitos, não podemos deixar de considerar que a igualdade material é um processo em construção, pois na prática ainda não está assegurada, apesar de formalmente escrita no texto constitucional ou em lei ordinária. Constar na Constituição a igualdade como direito fundamental significa o reconhecimento deste direito, o que por si só não tem sido suficiente para assegurar direitos, em especial no que se refere às mulheres no contexto da violência doméstica e familiar.

É importante ressaltar que antes da criação da Lei não só a Constituição Federal estava sendo desrespeitada, como também todas as convenções de proteção aos direitos das mulheres, como a Convenção Interamericana pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW da ONU, ratificada pelo Brasil em 1984 e sua Recomendação Geral 19, de 1992, que reconhecem a natureza particular da violência dirigida contra a mulher, e também a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – a “Convenção de Belém do Pará” – ratificada pelo Brasil em 1995.

A Lei, então, é imprescindível, porque busca não somente prevenir e punir a violência, mas também conscientizar a sociedade brasileira através de uma série de propostas que ainda não foram devidamente implementadas. Na verdade, sequer foram iniciadas junto aos setores responsáveis pela educação formal e junto aos setores de mídia e publicidade.

Como se observa, a ausência da Lei Maria da Penha é que violava

disposições constitucionais, situação esta que, ao menos formalmente, foi sanada. O que precisamos agora é unir forças e lutar pela consolidação da Lei na vida prática.

A consagração em Lei dos direitos humanos das mulheres, representa a dignidade das mulheres e a busca de uma sociedade mais justa igualitária e democrática.

BIBLIOGRAFIA

- AQUINO, Sílvia de - 2008. Pathways of Women's Empowerment.: Pathways of women's empowerment through legal strategies: the case of Maria da Penha Law (Brazil).
- ALMEIDA, Suely (org), ALMEIDA, Suely Souza - . *Femicídio: algemas (in) visíveis do público-privado*. Revinter: Rio de Janeiro, 1998.
- ARDAILLON e DEBERT, Guita - *Quando a Vítima é Mulher: Análise de Julgamentos de Crimes de Estupro, Espancamentos e Homicídios*, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, Ministério da Justiça, Brasília, 1987.
- AZEVEDO, Maria Amélia – *Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada*, Ed. Cortez, São Paulo, 1985.
- BANDEIRA, Lourdes, “O que não estamos conseguindo alterar na questão da violência contra a mulher? “. Disponível em <http://www.agende.org.br/docs>. Acesso em: 05 mar. 2009.
- BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara C.; CAMPELO, Eliane. Introdução. *Políticas públicas e violência contra as mulheres: metodologia de capacitação de agentes*. 6 ed. Brasília: AGENDE, 2006, v.6. 256p.
- BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara C.; MENEZES, Andrea M. (Orgs.) *Violência contra as Mulheres: A experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste*. Brasília: AGENDE, 2004.
- BARSTED, Leila Linhares. “Em Busca do Tempo Perdido: Mulher e Políticas Públicas no Brasil – 1983-1993,” in *Revista Estudos Feministas - REF*, CIEC/ECO-Escola de Comunicação UFRJ, Número Especial/2º. Semestre, pag. 38:54, 1994.
- BARSTED, Leila Linhares. A Violência contra as Mulheres no Brasil e a Convenção de Belém do Pará. In: PITANGUY, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares (coord.) – *O Progresso das mulheres no Brasil*, UNIFEM/CEPIA/Fundação Ford: Rio de Janeiro, 2006, pag. 248:289.
- BARSTED, Leila Linhares - 2007 - A resposta legislativa à violência contra as mulheres. In: ALMEIDA, Suely (org). *Violência de Gênero e Políticas Públicas*. Editora UFRJ, Série Didáticos: Rio de Janeiro , 2007.
- BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Acesso em: 05 mar. 2009

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Lei Maria da Penha – Lei 11.340 de 07 de agosto de 2006: coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher*. Brasília. SPM, 2006.

CAMPOS, Carmen Hein. “Lei Maria da Penha – Mínima Intervenção Punitiva, Máxima Intervenção social”, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 73, 2008.

CFEMEA - Centro Feminista de Estudos e Acessória. *Lei Maria da Penha: do papel para a vida*. Comentários à lei 11340/2006. CECIP. 2007. 72p.

CRUZ, Rubia Abs da. Advocacy Feminista e a Lei Maria da Penha. In: WOLF, Cristina Scheibe; FÁVERI, Marlene de; RAMOS, Tânia Regina Oliveira (Org.). *Leituras em rede gênero e preconceito*. Florianópolis: Editora Mulheres, 2007.

CRUZ, Rubia Abs da; PASINI, Elisiane; SILVEIRA Ielena Azevedo. *Nominando o Inominável: Violência contra a mulher e o Poder Judiciário*. Porto Alegre: Editora Themis, 2008.

COSTA, Ana Alice Alcântara. “O Movimento Feminista no Brasil: Dinâmicas de uma Intervenção Política”. *Gênero, Revista do Núcleo Transdisciplinar de Estudos de Gênero – NUTEG*. Vol. 5, no.2, 2005.

DEBERT, Guita.D., 2006. “As Delegacias de Defesa da Mulher: judicialização das relações sociais ou politização da justiça?” In: Mariza Corrêa e Érica Renata de Souza (orgs.), *Vida em Família: uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”*. Campinas, SP: UNICAMP/PAGU.

DINIZ, C. S. G. Violência contra a mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). In: Diniz, Simone; Mirim, Liz; Silveira, Lenira. (Org.). *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher*. São Paulo: Ed. Coletivo Feminista, 2006, v. 1, p15 – 44.

FREIRE, Nilcéa, Apresentação. In: BANDEIRA, Lourdes; ALMEIDA, Tânia Mara C.; CAMPELO, Eliane. *Políticas públicas e violência contra as mulheres: metodologia de capacitação de agentes*. Brasília: AGENDE, 2006, p 9-10.

GROSSI, M., L. S. Minella e R. Porto (orgs.), 2006a. *Depoimentos: Trinta anos de pesquisas feministas brasileiras sobre violência*. Florianópolis: Ed. Mulheres.

GROSSI, M., L. S. Minella e R. Porto (orgs.), 2006b. *Gênero e Violência: pesquisas acadêmicas brasileiras (1975-2005)*. Florianópolis: Ed. Mulheres.

HERMANN, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares – O Judiciário e a Violência contra a Mulher: A Ordem Legal e a (des) Ordem Familiar, CEPIA, Rio de Janeiro, 1995.

Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP
RELATÓRIO DESCRITIVO PESQUISA DO PERFIL ORGANIZACIONAL DAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER (Brasil – 2003 a 2006) Novembro /2007.

PANDJIARJIAN, Valéria. *Balanço de 25 anos da legislação sobre a violência contra as mulheres no Brasil*. Disponível em <http://www.mulheres.org.br/violencia/valeriapdf.pdf> no dia de 05 de março de 2009.

PASINATO, Wânia. *Estudo de Caso sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso*. 2008. (Relatório de pesquisa). Observatório Lei Maria da Penha; Nº páginas: 100; Inst. promotora/financiadora: Observatório Lei Maria da Penha - SPM/UNIFEM.

PASINATO, Wânia. “Violência contra a mulher no Brasil: acesso à Justiça e construção da cidadania de gênero.” Centro de Estudos Sociais. Artigo apresentado ao VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, em Coimbra. Setembro de 2004.

PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Núcleo de Estudos de Gênero Pagu. Campinas: PAGU/UNICAMP, 2008. 38p.

PINTO, Celi Regina J. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

PITANGUY, Jacqueline – Políticas Públicas y Ciudadanía. In: *Transiciones, Mujeres en los Procesos Democráticos*, ISIS Internacional, Santiago, Chile, 1990.

PITANGUY, Jacqueline – Violência de Gênero e Saúde. In: BERQUÒ, Elza (org) *Sexo & Vida*, Ed. UNICAMP: Campinas, 2003, pág. 319:335.

PITANGUY, Jacqueline e BARSTED, Leila Linhares (org.) *O Progresso das Mulheres no Brasil*. UNIFEM/CEPIA/Fundação Ford: Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, Cecília MacDowell. *Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: lutas feministas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil*. Oficina do Centro de Estudos Sociais nº301; março de 2008.

SARDENBERG, Cecilia M.B.; COSTA, Ana Alice A. “Feminismos, feministas e movimentos sociais”. In: Margarida L. Brandão e M. Clara Bingemer (org.), *Mulher e Relações de Gênero*. São Paulo: Loyola, 1994, PP.81-114.

SPMulheres -Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2006), *Norma técnica de padronização: Delegacias especializadas de atendimento à mulher*. Brasília, D.F.: Secretaria

Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil. Brasília, SPM. 2006.45p.

THOMAS, Dorothy (1992), *Injustiça Criminal X Violência contra a Mulher no Brasil*, Americas Watch/Human Rights.

THOMPSON, A. (ed.), 2009. "15 Year of the United Nations Special Rapporteur on Violence Against Women, Its Causes and Consequences (1994-2009)". New York: UN.

UNITED NATIONS, 2006a. *Ending Violence Against Women: From Words to Action*. Study of the Secretary-General, New York: UN.

UNITED NATIONS, 2006b. *Agreed Conclusions of the Commission on the Status of Women on the Critical Areas of Concern of the Beijing Platform for Action 1996-2005*. Department of Economic and Social Affairs, Division for the Advancement of Women. New York: United Nations.

UNITED NATIONS, 2001. *Beijing Declaration and Platform for Action – Beijing+5 Political Declaration and Outcome Document*. New York: Department of Public Information/United Nations.

Ações realizadas no primeiro ano do Observatório da Lei Maria da Penha

Objetivos : Contribuir para o fortalecimento e consolidação da Política Nacional de Combate à Violência contra as Mulheres e para a efetiva implementação da Lei 11.340/2006, por meio da constituição do Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha, exercendo o controle social sobre as políticas públicas.		
Ações	Produto	Realizações
Realizar reuniões com as instituições componentes do Consórcio, de forma a gerar um conhecimento sólido e compartilhado sobre formas de monitoramento da implementação da Lei Maria da Penha;	07 reuniões da Coordenação Nacional; 03 reuniões com as coordenações regionais, consorciadas e as redes parceiras, realizadas.	<p>O Observatório realizou 07 reuniões de trabalho da Coordenação Nacional colegiada (17/6/07; 04/09/07; 18 e 19/9/07; 15/10/07; 19 e 21/2/08; 17/3/08; 20/10/08), as quais, na medida do possível, foram viabilizadas conforme a ida de componentes da Coordenação para eventos nas cidades sedes das instituições, otimizando os recursos disponíveis.</p> <p>Em outubro de 2007 (15, 16 e 17/10/07), foi realizada a primeira reunião organizativa com a presença das Coordenações Regionais, organizações Consorciadas e Redes parceiras, em Salvador/BA, com o objetivo de traçar Plano de Trabalho e as ações prioritárias em seu primeiro ano de funcionamento, definição de responsabilidades e competências internas e definição de cronograma de atividades.</p> <p>Em março de 2008, as Coordenações Regionais se reuniram para discutir e aprovar os indicadores organizados nos formulários dirigidos às DEAMs e aos Juizados.</p> <p>No período de 20 a 22 de outubro de 2008, foi realizada uma reunião ampliada que contou com a presença das redes parceiras, além das coordenações nacionais e das consorciadas, para avaliar os resultados alcançados no</p>

		primeiro ano de trabalho do Observatório e traçar o cronograma de trabalho para o segundo ano.
Construir uma metodologia de monitoramento para seguimento das diferentes dimensões das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres explicitadas na Lei Maria da Penha;	02 Formulários elaborados	Em março de 2008, as coordenações Regionais se reuniram para discutir e aprovar os indicadores organizados em 02 formulários contendo indicadores básicos fundamentais para acompanhamento da aplicação da LMP – um formulário dirigido às DEAMs e outro aos Juizados - a serem pré-testados nas cinco capitais sedes das Coordenações
Estabelecer prioridades para a definição da amplitude do monitoramento, a partir da análise da viabilidade de cada item e de sua importância para o exercício do controle social	02 Formulários aplicados nas cinco capitais sedes das Coordenações Regionais (Salvador, Belém, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Porto Alegre)	Nesse primeiro momento definiu-se pela aplicação dos instrumentos de monitoramento às DEAMs e Juizados nas cinco capitais, como um pré-teste para validação da metodologia que será empregada nos 27 estados brasileiros. Os instrumentos foram aplicados e seus resultados apresentados em relatórios pelas 05 Coordenações Regionais.
Realizar estudo de caso centrado na experiência do estado de Mato Grosso, primeiro estado a regulamentar, por lei estadual, a Lei Maria da Penha	Relatório do Estudo de Caso sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso.	O Observatório em parceria com a pesquisadora Wânia Pasinato realizou, em maio de 2008, o Estudo de Caso sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso. Esse Estudo de Caso gerou um relatório, apresentado pela autora na reunião realizada em outubro em Salvador.

<p>Mapear o “estado das artes” das informações disponíveis e da acessibilidade de dados sobre os recursos para a atenção e enfrentamento da violência contra as mulheres: serviços e instituições públicas de segurança, justiça, saúde e a rede de serviços sociais (públicas não-governamentais) existentes no País;</p>	<p>Tabelas sistematizadas da Rede de Serviços de Atenção à Mulher, em todo o Brasil.</p>	<p>A equipe do Observatório iniciou o banco de dados com a sistematização de informações referentes à Rede de Serviços de Atenção à Mulher existentes no país, por região, Estado e municípios no formato de tabelas, a partir de dados secundários, divulgadas na página da SPM/PR. Este material será, posteriormente, disponibilizado no site do Observatório.</p>
<p>Estabelecer uma articulação sistemática com as organizações de mulheres, núcleos acadêmicos/universitários e órgãos governamentais nos 27 estados brasileiros -nas capitais- para o incentivo à manutenção de um fluxo sistemático de informações sobre a aplicação da Lei;</p>	<p>05 Relatórios regionais;</p>	<p>As cinco Coordenações Regionais produziram relatórios contendo informações sobre os Serviços de Atenção à Mulher, nas cinco capitais, com especial ênfase às DEAMs e aos Juizados. Tais informações servirão também para alimentar o banco de dados.</p>
<p>Analisar, a partir dos dados qualitativos do estudo de caso e dos dados quantitativos coletados, o processo de implementação e aplicação da Lei Maria da Penha nos 27 estados do Brasil;</p>	<p>Contatos com organizações de mulheres e núcleos universitários realizados pelas Coordenações Regionais</p>	<p>As Coordenações regionais vêm buscando se articular com diferentes organizações e pesquisadoras/es em todos os estados de abrangência regional, a fim de obter e manter o fluxo de informações necessárias ao monitoramento e acompanhamento da implementação e aplicação da Lei Maria da Penha.</p>
<p>Propiciar, de forma</p>	<p>Primeiro Relatório Analítico</p>	<p>A equipe do Observatório está elaborando um relatório analítico tendo como base os dados das pesquisas realizadas pelas coordenações regionais, nas cinco capitais e o estudo de caso.</p>
<p>Propiciar, de forma</p>	<p>Criação do site:</p>	<p>Lançamento do Site do</p>

<p>democrática, acesso às informações</p>	<p>Portal do Observatório de Monitoramento e Implementação da Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha;</p>	<p>do Observatório de informações relevantes, reunir dados, socializar conhecimentos produzidos pelas pesquisadoras do consórcio e por outros grupos e instituições, assim como, notícias nacionais e regionais, artigos científicos, legislação vigente no país, convenções e pactos internacionais e demais informações concernentes à violência contra a mulher.</p>
<p>Divulgar o resultado desse Projeto através de publicação sobre a experiência do Observatório e a metodologia de monitoramento da implementação e aplicação da Lei Maria da Penha.</p>	<p>Produto previsto para o final do segundo ano de atividades do Observatório de Lei Maria da Penha.</p>	

APÊNDICE II

Instrumentos de Coleta



DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO À MULHER – DEAMs - 2008

Localização da Instituição (Dados de Identificação da pesquisa):	
Município: _____	UF: _____
Endereço _____	
nº _____	
CEP: _____	Bairro: _____

Dados de Identificação da instituição

Data da entrevista: ____/____/____

1) **Data de criação da Deam:** ____/____/19____

2) **Horário de funcionamento:** a) Diário _____ b) Plantão: _____

3) **Abrangência geográfica** (área de cobertura):

_____ (bairro, município, área metropolitana, região, estado)

4) **Como a Deam se articula com a Secretaria de Segurança Pública.**

a) **Tem Coordenação das Deams no Estado?** _____

5) **Qual a competência da Deam para a investigação de crimes. Para que tipos penais?**

6) **Recursos Humanos:**

a) Total de funcionários lotados na Deam: _____ incluir Delegada

b) Distribuição por cargos ou funções: (técnicas, administrativas, especializadas...)

7) Qualificação da equipe da Deam:

Escolaridade	Nº	Cursos de Capacitação (Temas)	Nº
a) Pós-Graduação		a) Direitos Humanos	
b) Superior		b) Gênero	
c) Ensino Médio		c) Raça ou etnia	
d) Ensino Fundamental		d) Lei Maria da Penha	
e) Ensino Técnico		e) Violência contra a mulher	
f) Ensino Profissionalizante		l) Cursos específicos na ACADEPOL	

8) Recursos Físicos e Materiais:

	Total
a) Viaturas (ano)	
b) Telefones	
c) Fax	
d) Computadores	
e) Computadores em rede	
f) Impressoras	
g) Scanner	
h) Pontos de Internet	
i) Assinaturas de jornais e revistas	
j) Dependências (citar)	
l) Outros (descrever)	

Comentários:

Acessibilidade

9) A localização da Deam facilita o acesso das usuárias a:

	1. Sim	2. Em parte	3. Não
a) Transportes			
b) IML			
c) Hospitais			
d) Centros de Saúde			
e) Casas Abrigo			
f) Conselho Tutelar			
g) Juizados			
h) Varas Criminais			
i) Plantão Judicial			

Comentários:

10) Sistema para registro e sistematização de informações da Deam:

	Sim	Não
a) Banco de dados de ocorrências e inquéritos policiais		
b) Cadastro das entidades da rede de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica e intra-familiar		
c) Taxas e estimativas de atendimento por idade e cor		
d) Estatísticas atualizadas (semestralmente)		

11) Incidência de formas de violência (especificar se diário, mensal ou semestral):

	N ^{os}	
a) Física (lesão corporal, tentativa de homicídio, homicídio)		
b) Sexual (estupro, atentado violento ao pudor, assédio sexual)		
c) Exploração sexual (tráfico de mulheres e meninas)		
c) Psicológica (coação, insulto, vigilância constante, perseguição, ameaça)		
d) Patrimonial (Retenção, subtração, destruição de bens, objetos, documentos, instrumentos de trabalho)		
e) Moral (crimes contra a honra, calúnia, injúria difamação)		

12) Registros de delitos e taxas de ocorrência:

a) Violência doméstica e familiar (mulheres atendidas):
_____ total/dia

13) Tipo de Registro de Ocorrência e Notificação ao agressor (TCO/BO, Expediente de medidas protetivas – especificar em que caso utiliza o TCO):

13a) Outras formas de registro (especifique):

14) Relação vítima/autor (em n^{os}):

	N ^o Ocorrências	N ^o Inquéritos
a) Familiares		
b) Cônjuge		
c) Ex-cônjuge		
d) Parceiro(a) / relação afetiva		
e) Ex-parceiro(a) / ex-relação		

afetiva		
f) Pai/Mãe		
g) Outro íntimo/a		
h) Vizinho		
i) Outro		

15) Procedimentos:

	Nº
a) Comunicados de Prisão em Flagrante	
b) Prisões em flagrante	
c) Armas apreendidas	
d) Inquéritos Policiais iniciados	
e) Indiciamentos	
f) Acompanhamento a serviço médico	
g) Fornecer transporte a abrigo ou local seguro	
h) Inquéritos Finalizados	

Tempo de conclusão do inquérito:

15i) Outros (quais): _____

16) Expediente para Medidas Protetivas de urgência:

	Nº	Tipo	Tempo de requerimento
a) Medidas da Lei MP			
b) Outras			

17) Encaminhamentos da Deam a Serviços:

	Nºs
a) Centros de Referência	
b) Casas Abrigo	
c) IML	
d) Hospitais	
e) Saúde e contracepção de emergência / prevenção de DST/AIDS (casos de violência sexual)	
f) Centros de Saúde	
g) Conselho Tutelar	
h) Juizados	
i) Varas Criminais	
j) Plantão Judicial	
l) Defensoria Pública	

Comentários:

17m) Outros encaminhamentos (especificar):

18) Quais os principais problemas enfrentados pelas Deams para o seu funcionamento (problemas, dificuldades, pontos fortes e pontos fracos):

19) Como a Deam avalia o funcionamento dos outros serviços de Atendimento às mulheres em situação de violência (Segurança, Justiça, Saúde e Assistência Social):

20) Mencione como a Deam se articula com essa Rede:

21) Registros Comparativos do Impacto da Promulgação da Lei Maria da Penha:

Estimativas	N ^{os} /
a) Ocorrência (semestral ou anual) de denúncias anteriores à Lei 11340/06	
b) Ocorrência (semestral ou anual) de denúncias posteriores à Lei 11340/06	
c) Casos de reincidência antes da Lei 11340/06	
d) Casos de reincidência depois da Lei 11340/06	

22) Divulgação e Articulação da Deam sobre violência contra a mulher:

Participação	Sempre	Às vezes	Raramente
Mídia			
Eventos			
Palestras (ministrante)			
Atividades e programas de capacitação de pessoal			

Campanhas educativas			
Distribuição de material informativo (cartazes, folders e folhetos) sobre a Deam			

23) Comentários adicionais:

AGRADECEMOS SUA COLABORAÇÃO



JUIZADOS ESPECIAIS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER 2008

Localização da Instituição (Dados de Identificação da pesquisa):	
Município: _____	UF: _____
Endereço _____	
n° _____	
CEP: _____	Bairro: _____

Dados de Identificação da instituição

Data da entrevista: ____/____/____

1) Data de criação do Juizado: ____/____/200____

2) Horário de funcionamento: a) Diário _____ b) Plantão: _____

3) Abrangência geográfica (área de cobertura):

(bairro, município, área metropolitana, região, estado)

4) Quantos Juizados existem no Estado?

5) Quantas Varas Criminais atendem casos da Lei 11.340/2006?

6) Como o Juizado se articula com as DEAMs.

7) Existe uma Coordenação dos Juizados no Estado?

8) Como o Tribunal de Justiça se manifesta em relação às sentenças do Juizado?

9) O juizado tem instalações próprias ou compartilha espaço com outro órgão da Justiça?

10) Recursos Humanos:

a) Total de funcionários lotados no Juizado: _____ incluir Juiz Titular

b) Distribuição por especialidade, cargos ou funções dos funcionários do Juizado, incluindo a equipe multidisciplinar

11) Qualificação da equipe do Juizado:

Escolaridade	Nº	Cursos de Capacitação (Temas)	Nº
a) Pós-Graduação		a) Direitos Humanos	
b) Superior		b) Gênero	
c) Ensino Médio		c) Raça ou etnia	
d) Ensino Fundamental		d) Lei Maria da Penha	
e) Ensino Técnico		e) Violência contra a mulher	
f) Ensino Profissionalizante		l) Cursos específicos na Escola de Magistratura	

12) Recursos Físicos e Materiais:

	Total
a) Viaturas (ano)	
b) Telefones	
c) Fax	
d) Computadores	
e) Computadores em	

Comentários:

rede	
f) Impressoras	
g) Scanner	
h) Pontos de Internet	
i) Assinaturas de jornais e revistas	
j) Dependências – no. de salas e outras	
l) Outros (descrever)	

Acessibilidade

13) A localização do Juizado facilita o acesso das usuárias a:

	1. Sim	2. Em parte	3. Não
a) Transportes			
b) IML			
c) Hospitais			
d) Centros de Saúde			
e) Casas Abrigo			
f) Conselho Tutelar			
g) DEAMs			
h) Centros de Referência			

Comentários:

14) Sistema para registro e sistematização de informações do Juizado:

	Sim	Não
a) Banco de dados dos processos criminais		
b) banco de dados dos processos cíveis		
c) banco de dados das medidas protetivas de urgência		
d) Cadastro das entidades da rede de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica e intra-familiar		
e) Taxas e estimativas de atendimento por idade e cor		
f) Estatísticas atualizadas (semestralmente)		

15) Incidência de formas de violência denunciadas (especificar se diário, mensal ou semestral):

Incidência	N^{os}	
a) Física (lesão corporal dolosa)		
b) Sexual (estupro, atentado violento ao pudor, assédio sexual)		
c) Exploração sexual (tráfico de mulheres e meninas)		
d) Psicológica (coação, insulto, vigilância constante, perseguição, ameaça)		

e) Patrimonial (Retenção, subtração, destruição de bens, objetos, documentos, instrumentos de trabalho)		
f) Moral (crimes contra a honra, calúnia, injúria difamação)		

16) Registros

Total/dia

- a) Registro de processos iniciados
- b) Registro de processos terminados (sentença)
- c) Registro de processos arquivados
- d) Registro de processos criminais iniciados
- e) Registro de processos penais terminados
- f) Registro de processos cíveis iniciados
- g) Registro de processos cíveis terminados
- h) Registro de reincidência

16i) Registro de medidas protetivas concedidas por cada tipo de medida (citar o artigo da Lei)

16j) Outras formas de registro (especifique):

17) Relação vítima/autor (em n^{os}):

	Nº Ocorrências	Nº. Processos
a) Familiares		
b) Cônjuge		
c) Ex-cônjuge		
d) Parceiro(a) / relação afetiva		
e) Ex-parceiro(a) / ex-relação afetiva		
f) Pai/Mãe		
g) Outro íntimo/a		
h) Vizinho		
i) Outro		

18) Procedimentos e Prazos:

Procedimento	Prazo
a) Denúncia oferecida e recebimento da denúncia pelo Juiz	
B Medida protetiva solicitada e medida protetiva concedida	
c Processo iniciado e sentença proferida em 1 ^a . instância	

d) Tempo de conclusão do processo até decisão em 2º grau	
--	--

19) Expediente para Medidas Protetivas de urgência:

	Nº	Tipo	Tempo de requerimento
a) Medidas da Lei MP			
b) Outras			

20) Encaminhamentos do Juizado a Serviços:

	Nºs
a) Centros de Referência	
b) Casas Abrigo	
c) IML	
d) Hospitais	
e) Saúde e contracepção de emergência / prevenção de DST/AIDS (casos de violência sexual)	
f) Centros de Saúde	
g) Conselho Tutelar	
h) Defensoria Pública	

Comentários:

21) Outros encaminhamentos (especificar):**22) Quais os principais problemas enfrentados pelo Juizado para o seu funcionamento** (problemas, dificuldades, pontos fortes e pontos fracos):

23) Como o Juizado avalia o funcionamento dos outros serviços de Atendimento às mulheres em situação de violência (Segurança, Saúde, Assistência Social, Trabalho, outros):

AGRADECEMOS SUA COLABORAÇÃO

ANEXOS I

**GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA CIVIL DA BAHIA
DEPARTAMENTO DE CRIMES CONTRA A VIDA – DCCV**

**DELEGACIA ESPECIAL DE ATENDIMENTO À MULHER
ESTATÍSTICA ANUAL**

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	ATÉ MARÇ O DE 2008
ESTUPRO	0089	0055	0061	0055	0044	0050	0036	43	11
AG. MORAL (Calúnia, Injúria, Difamação)	0925	0726	0595	0425	0364	0418	0536	520	181
AMEAÇA	2512	2718	2781	2123	2422	2530	2983	3029	740
LESÃO CORPORAL	2750	2536	2390	2039	2133	2313	2137	2436	676
VIAS DE FATO	4034	3590	3081	2950	3345	3107	2986	2595	564
OCORRÊNCIAS POLICIAIS	10760	9884	9107	7769	8481	8583	8982	8875	2216
NÚMEROS CUSTODIADOS	0364	0241	0195	0200	0210	0268	0173	214	86
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2250	3354	2742	4602	3712	2681	6589	3911	495
INQUÉRITOS INSTAURADOS	035	0046	0031	0059	0026	0031	0029	397	164
INQUÉRITOS REMETIDOS	0036	0046	0038	0054	0035	0027	0030	328	137
TERMOS CIRCUNST. INSTAURADOS	0652	0871	0726	1077	0984	0888	1262	250	11
MEDIDAAS PREVENTIVAS	---	---	---	---	---	---	0001	122	42
PRISÕES EM FLAGRANTE	08	06	03	04	03	05	010*	38 ⁵³	15

* Ano 2006 – 04 são relacionadas à Lei 11.340/06.

⁵³ Ano 2007 – Todas relacionadas à Lei 11.340/06.

ANEXO II

I Juizado

Processos Distribuídos por Competência/Ação de 25/06/2007 a 20/05/2008

Art. 129, § 1º, inciso I do CP – Lesão corporal de natureza grave	01
Art. 129, § 1º, inciso II do CP – Lesão corporal de natureza grave – se resulta perigo de vida	01
Art. 129, § 1º, inciso III do CP – Lesão corporal de natureza grave – debilidade permanente	02
Art. 129, § 2º, inciso IV do CP – Lesão corporal de natureza grave – deformidade permanente	01
Art. 129, § 2º, inciso V do CP – Lesão corporal de natureza grave – se resulta em aborto	02
Art. 129, § 3º do CP – Lesão corporal seguida de morte	01
Art. 129, § 6º do CP – Lesão corporal culposa	11
Art. 129, § 9º do CP – Violência doméstica	1997
Art. 129, caput do CP – Lesão corporal leve	320
Art. 132 do CP – Perigo para a vida ou saúde de outrem	01
Art. 136, caput do CP – Maus Tratos	17
Art. 138 do CP – Calúnia	16
Art. 139 do CP – Difamação	29
Art. 140 do CP - Injúria	167
Art. 140, § 2º do CP – Injúria qualificada	03
Art. 140, § 3º do CP – Injúria referente à raça, cor, etnia, religião ou origem	03
Art. 146 do CP – Constrangimento ilegal	09
Art. 147 do CP – Ameaça	1195
Art. 148, § 1º, inciso I do CP – Seqüestro e cárcere privado de ascendente, descendente ou cônjuge	03
Art. 148, caput do CP – Seqüestro e cárcere privado	02
Art. 150, § 1º do CP – Violação de domicílio durante a noite ou em lugar ermo	01
Art. 150, caput do CP – Violação de domicílio	14
Art. 155, § 4º, inciso IV do CP – Furto qualificado em concurso de pessoas	01
Art. 155, caput do CP – Furto	05
Art. 156 do CP – Furto de coisa comum	01
Art. 157, caput do CP – Roubo	03
Art. 163, caput do CP – Dano	13
Art. 163, § único, inciso I do CP – Dano com violência à pessoa	04

ou grave ameaça	
Art. 168, caput do CP – Apropriação indébita simples	02
Art. 171, caput do CP – Estelionato	02
Art. 21 do Decreto-lei 3.688/41 – Vias de fato	285
Art. 213 do CP – Estupro	15
Art. 214 do CP – Atentado violento ao pudor	14
Art. 218 do CP – Corrupção de menores	01
Art. 305 do CP – Supressão de documento	01
Art. 330 do CP – Desobediência	02
Art. 344 do CP – Coação no curso do processo	03
Art. 345 do CP – Exercício arbitrário das próprias razões	07
Art. 42 do Decreto-lei 3.688/41 – perturbar alguém, o trabalho ou o sossego	01
Art. 61 do Decreto-lei 3.688/41 – Importunação ofensiva ao pudor	04
Art. 65 do Decreto-lei 3.688/41 – Molestar ou perturbar-lhe a tranqüilidade	135
Art. 96, § 1º da Lei 10.741/03 – quem desdenhar, humilhar, menosprezar...	02
Carta Precatória	168
Inquérito Policial (fato em apuração)	767
Medida cautelar inominada	2440
Outras não especificadas	14
Total	7686

II Juizado

Processos Distribuídos por Competência/Ação de 22/06/2007 a 23/06/2008

Art. 129, § 2º, inciso III do CP – Lesão corporal de natureza gravíssima	01
Art. 129, § 2º, inciso IV do CP – Lesão corporal de natureza grave	01
Art. 129, § 6º do CP – Lesão corporal culposa	01
Art. 129, § 9º do CP – Violência doméstica	2144
Art. 129, caput do CP – Lesão corporal leve	243
Art. 133, caput do CP – Abandono de incapaz	01
Art. 136, caput do CP – Maus Tratos	06
Art. 138 do CP – Calúnia	05
Art. 139 do CP – Difamação	25
Art. 140 do CP - Injúria	223
Art. 140, § 2º do CP – Injúria qualificada	01
Art. 146 do CP – Constrangimento ilegal	15
Art. 147 do CP – Ameaça	1654
Art. 148, § 1º, inciso I do CP – Seqüestro e cárcere privado de ascendente, descendente ou cônjuge	02
Art. 148, caput do CP – Seqüestro e cárcere privado	03
Art. 150, caput do CP – Violação de domicílio	15
Art. 155, caput do CP – Furto	01

Art. 157, § 1º do CP – Roubo a fim de assegurar a impunidade de outro crime	01
Art. 163, caput do CP – Dano	07
Art. 163, § único, inciso I do CP – Dano com violência à pessoa ou grave ameaça	01
Art. 21 do Decreto-lei 3.688/41 – Vias de fato	183
Art. 213 do CP – Estupro	20
Art. 214 do CP – atentado violento ao pudor	13
Art. 218 do CP – Corrupção de menores	02
Art. 244, caput do CP – Deixar de prover à subsistência do cônjuge ou filho menor de 18 anos	02
Art. 305 do CP – Supressão de documento	01
Art. 330 do CP – Desobediência	02
Art. 344 do CP – Coação no curso do processo	20
Art. 345 do CP – Exercício arbitrário das próprias razões	02
Art. 61 do Decreto-lei 3.688/41 – Importunação ofensiva ao pudor	02
Art. 65 do Decreto-lei 3.688/41 – Molestar ou perturbar-lhe a tranqüilidade	51
Art. 96, § 1º da Lei 10.741/03 - quem desdenhar, humilhar, menosprezar etc...	01
Carta Precatória	17
Habeas Corpus	01
Medida cautelar inominada	413
Outras não especificadas	01
Pedido de aplicação de medida protetiva	229
Total	5310

Observação: Os 2 Juizados estão apreciando as contravenções penais delitos não previstos na Lei Maria da Penha.