

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Jesus Milagres

**A proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar
na cidade de Juiz de Fora: um recorte pela lente dos atores
responsáveis pela implementação da política pública.**

Juiz de Fora
2023

Jesus Milagres

**A proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar
na cidade de Juiz de Fora: um recorte pela lente dos atores
responsáveis pela implementação da política pública.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Pontes Fraga

Juiz de Fora

2023

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Milagres, Jesus.

A proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora: um recorte pela lente dos atores responsáveis pela implementação da política pública / Jesus Milagres. -- 2023.

215 f.

Orientador: Paulo César Pontes Fraga

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2023.

1. Política pública. 2. Violência doméstica. 3. Rede de atendimento.
I. Fraga, Paulo César Pontes, orient. II. Título.

JESUS MILAGRES

**A proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar
na cidade de Juiz de Fora: um recorte pela lente dos atores
responsáveis pela implementação da política pública.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.
Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições

Aprovada em 30 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a) Paulo César Pontes Fraga - Orientador
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Rogéria da Silva Martins
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Síntia Soares Helpes
Instituto Federal de Minas Gerais

Juiz de Fora, 27/07/2023.



Documento assinado eletronicamente por **Síntia Soares Helpes, Usuário Externo**, em 27/07/2023, às 10:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rogéria da Silva Martins, Professor(a)**, em 06/09/2023, às 18:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Cesar Pontes Fraga, Professor(a)**, em 16/09/2023, às 23:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **1381832** e o código CRC **71260B17**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor e Orientador Paulo César Pontes Fraga pelas longas horas de leitura, discussão e aprendizado que permitiram a conclusão deste trabalho. Obrigado também aos integrantes da banca de qualificação pelas sugestões oportunas. Agradeço ainda aos membros da banca examinadora pelas palavras de incentivo e, também, pelas sugestões de grande valia.

Esse trabalho não seria concluído sem a prestimosa participação dos atores responsáveis pela implementação da política pública de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar de Juiz de Fora, especialmente da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; da Promotoria e da Defensoria Pública especializada em violência doméstica; dos policiais integrantes da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, da Polícia Civil; dos policiais militares que atuam no atendimento à mulher, notadamente a Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica; da Casa da Mulher e do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Juiz de Fora. Recebam o meu agradecimento especial

Agradeço, nas pessoas do Major Tafúri e do Sargento Geovane, a todos os colegas que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão deste trabalho, bem assim ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, aos professores e funcionários administrativos e, ainda, aos colegas do Núcleo de Estudos em Violência e Direitos Humanos (NEVIDH) da UFJF. As palavras e o incentivo de vocês foram cruciais. Obrigado.

Por fim, agradeço à minha família, nas pessoas da minha esposa, Valéria, de meus filhos Bárbara e Caio, e de meu segundo pai, Hélio Dornellas, pelo estímulo e por sempre confiarem em mim.

RESUMO

A presente dissertação busca estudar a política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora, sob a perspectiva dos atores que executam o atendimento à mulher nessa situação. Para tanto, realizou-se o mapeamento da rede de atendimento atuante no município, optando-se por realizar a pesquisa junto aos atores públicos encarregados de implementar a política. Considerou-se a violência doméstica e familiar contra a mulher sob o enfoque das teorias feministas, em particular as que reportam a desigualdade de gênero, o patriarcado e a dominação masculina como fatores de naturalização dessa forma de violência na sociedade. Mobilizou-se o campo das políticas públicas como arcabouço de análise, especialmente os estudos sobre a fase de implementação das políticas públicas, a contribuição do neoinstitucionalismo, as variáveis impactantes sob a perspectiva *top down*, bem assim o papel dos atores envolvidos. Realizou-se a pesquisa de campo, constituída de entrevistas semiestruturadas, com profissionais lotados nos equipamentos públicos destinados a atender à mulher. A abordagem do tema junto a esses profissionais procurou identificar cisões, rupturas e incompletudes que constituem obstáculo à implementação da política na cidade de Juiz de Fora. Os resultados foram analisados à luz das teorias mobilizadas e dos achados de pesquisas semelhantes, realizadas em nível nacional, a partir da implementação da Lei Maria da Penha. A conclusão foi de que há uma rede de atendimento relativamente bem estruturada e articulada em Juiz de Fora, embora ainda persistam as mesmas precariedades constatadas em nível nacional por outras pesquisas. Constatou-se ainda a persistência de aspectos institucionais conflitantes com a política de proteção à mulher prevista na Lei Maria da Penha, especialmente afetos à concepção familista de atendimento, reportada em algumas falas, bem assim à identificação das instituições do patriarcado, da dominação masculina e do machismo presentes no cotidiano da rede de atendimento.

Palavras-chave – políticas públicas. Violência doméstica. Rede de atendimento.

ABSTRACT

This dissertation seeks to study the public policy to protect women in situations of domestic and family violence in the city of Juiz de Fora, from the perspective of the actors who provide care to women in this situation. To this end, a mapping of the service network operating in the municipality was carried out, opting to carry out the research with the public actors in charge of implementing the policy. Domestic and family violence against women was considered from the perspective of feminist theories, in particular those that report gender inequality, patriarchy and male domination as naturalization factors of this form of violence in society. The field of public policies was mobilized as a framework for analysis, especially studies on the implementation phase of public policies, the contribution of neoinstitutionalism, impacting variables from the top down perspective, as well as the role of the actors involved. Field research was carried out, consisting of semi-structured interviews, with professionals working in public facilities designed to assist women. The theme approach with these professionals sought to identify divisions, ruptures and incompleteness that constitute obstacles to the implementation of the policy in the city of Juiz de Fora. The results were analyzed in the light of mobilized theories and the findings of similar research, carried out at the national level, from the implementation of the Maria da Penha Law. The conclusion was that there is a relatively well-structured and articulated service network in Juiz de Fora, although the same precarious conditions found at the national level by other studies still persist. It was also verified the persistence of conflicting institutional aspects with the woman protection policy foreseen in the Maria da Penha Law, especially affections to the familist conception of service, reported in some speeches, as well as the identification of the institutions of patriarchy, of male domination and of machismo present in the daily life of the service network.

Keywords – public policies. Domestic violence. Service network.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER	12
2.1 O conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher	13
2.2 A violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero	15
2.3 As formas de violência doméstica e familiar contra a mulher	22
2.4 As fases da violência doméstica e familiar contra a mulher	27
2.5 O agravamento dos episódios de violência	28
2.6 Fatores desencadeantes da violência doméstica e familiar contra a mulher	30
3 A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM NÚMEROS	31
3.1 Brasil – Estatísticas confusas, números em alta	31
3.2 A violência doméstica e familiar contra a mulher na cidade de Juiz de Fora	34
4 A POLÍTICA DE PROTEÇÃO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	38
4.1 Os primórdios da luta pela proteção da mulher em situação de violência	39
4.2 A Lei Maria da Penha e suas principais inovações	41
4.3 O advento do feminicídio no ordenamento jurídico do país	50
4.4 Cisões, rupturas e incompletudes: as dificuldades no percurso	53
5 A REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	70
6 A PROTEÇÃO À MULHER ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA	96
6.1 Alguns modelos de análise de políticas públicas	96

6.2 Os atores encarregados da implementação de políticas públicas	110
6.3 A rede de atendimento à mulher sob o enfoque das políticas públicas ..	115
7 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	124
8 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	131
8.1 Dados gerais e perfil dos entrevistados	132
8.2 Natureza do problema alvo da política	133
8.3 Aspectos normativos e legais envolvidos	155
8.4 Aspectos contextuais intervenientes	168
8.5 Aspectos administrativos e burocráticos	170
9 CONCLUSÃO	187
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	198
APÊNDICE “A” – Roteiro de Entrevista	213

1 INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa é a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora: um recorte pela lente dos atores responsáveis pela implementação da política pública.

A escolha deste tema decorre do nosso contato com o assunto, desde os idos de 2010. Naquele ano, desenvolvemos um projeto na polícia militar, tendo como parâmetro a atuação dos policiais dentro do ambiente familiar em situação de violência. Nossa lógica, naqueles anos, era de viés familista. Pensávamos que, atuando naquele ambiente, conseguiríamos resgatar a família e a harmonia do lar. Foram cerca de cinco anos à frente desse projeto. Posteriormente, já aposentado e cursando o mestrado em ciências sociais na UFJF, resolvemos abordar novamente este tema, só que, desta vez, mobilizando o viés feminista, mormente em razão da influência deste movimento na gênese da Lei Maria da Penha.

A pergunta que norteou nossa investigação foi: como os atores encarregados da implementação da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar no município de Juiz de Fora veem sua atuação no âmbito da rede de atendimento e em relação aos objetivos formais da política?

A resposta provisória a esta indagação foi no sentido de que a atuação dos atores no âmbito da rede de atendimento e em relação aos objetivos formais da política é afetada por dificuldades de cunho pragmático que ainda persistem e já constatadas em pesquisas anteriores em nível nacional, a partir de Pasinato (2010, 2011), Brasil (2013), CEPIA (2013), Santos (2015), Tavares (2015), Campos (2017) e Senado Federal (2018); e por dificuldades de cunho institucional, consoante lições de Frey (2000), a partir da reprodução de estereótipos de gênero, atrelados às instituições do patriarcado, da dominação masculina e do machismo, incompatíveis com o espírito da Lei Maria da Penha.

Nossa proposta foi estudar a política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora, mas sob a perspectiva dos atores que executam o atendimento à mulher nessa situação.

O percurso que optamos por trilhar começou com o estudo do fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher e seus principais conceitos, especialmente sob o enfoque das teorias feministas. Mobilizamos, para tanto, alguns estudos acerca do tema, sobretudo a partir de pesquisadoras como Scott (1995), Saffioti (1976, 1992, 2001) e Campos (2017), entre outras. Temas como desigualdade de gênero, patriarcado e dominação masculina foram recorrentes, porquanto estejam, segundo estas autoras, na gênese dos processos de naturalização da violência doméstica e familiar contra a mulher em nossa sociedade.

Como a pesquisa pretendeu compreender a visão dos profissionais que atuam nas estruturas de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, em outras palavras, ambicionou conhecer o olhar dos atores encarregados de implementar essa política de proteção, o fenômeno foi estudado sob o enfoque das políticas públicas, mobilizando autores dessa área de estudo, em especial, Frey (2000), Souza (2003, 2006), Secchi (2010), Lima e D'Ascenzi (2013, 2016, 2018, 2019) e Lotta (2019).

Desta forma, discorreremos sobre questões como a naturalização da violência contra a mulher no âmbito doméstico e familiar; a entrada desse tema na agenda política nacional a partir dos movimentos feministas; os choques dessa agenda com a tradição patriarcal que ainda subsiste na sociedade brasileira; as dificuldades de implementação da política de proteção introduzida pela Lei Maria da Penha e identificadas em inúmeras pesquisas, algumas citadas neste trabalho; e, por fim, a atuação dos equipamentos que realizam o atendimento à mulher em situação de violência. Mobilizamos todos esses aspectos sob o enfoque da área de políticas públicas, mas focamos nosso olhar na implementação das ações.

Sabemos que a área de políticas públicas, especialmente no campo da proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, conta com alguns estudos focalizando o processo de formulação da política ou mesmo sua implementação. Mas estudos longitudinais são de compreensível dificuldade, em razão do tamanho do nosso país, das constantes trocas de governos e de políticas, da natureza do fenômeno pesquisado, bem assim das características do público-alvo. Acreditamos

que uma micro-abordagem contextualizada, dissociada dos macroprocessos da política pública em níveis mais robustos, permite-nos um maior aprofundamento, de modo a compreender, ainda que localmente, o fenômeno. Por esse motivo, optamos pelo estudo de caso, especialmente localizado na cidade de Juiz de Fora, um dos maiores municípios de Minas Gerais. A partir desse recorte, nossa proposta parte da realidade observável para focar a fala dos atores que desempenham alguma função nas estruturas e serviços de atendimento que compõem a política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar no referido município. Desta forma, pretendemos fazer a nossa contribuição, ou seja, emprestar os nossos resultados, localmente obtidos, sem pretensão de generalizações, ao conhecimento acumulado nessa área.

Nosso trabalho começa contextualizando a violência contra a mulher, especialmente no âmbito doméstico e familiar. Desta forma, discorreremos sobre o conceito do fenômeno, máxime como violência de gênero e resultado da tradição patriarcal brasileira; as formas de manifestação; suas fases; o agravamento dos episódios e os fatores desencadeantes.

Em seguida, analisamos algumas estatísticas da violência doméstica e familiar contra a mulher, de modo a dimensioná-la em nível de país e de município.

Na seção seguinte, tratamos da política de proteção à mulher, desde os primórdios em que a luta se restringia aos movimentos feministas e a algumas poucas salvaguardas legais, até o advento da Lei Maria da Penha e posteriores acréscimos. Fechamos esse percurso histórico com as cisões, rupturas e incompletudes que caracterizaram e ainda caracterizam a implementação da política, enumerando as dificuldades encontradas, contexto este que ainda persiste mesmo decorridas mais de uma década e meia da vigência da Lei Maria da Penha. Neste ponto, elencamos algumas pesquisas e estudos que relacionam a ineficiência das medidas a aspectos conjunturais, aos quais chamamos de dificuldades em nível pragmático, praticamente todas associadas à omissão do poder público. Outras pesquisas e estudos, no entanto, vão além, e apontam a tradição patriarcal brasileira, a dominação masculina e a desigualdade de gênero como causa das dificuldades de implementação da

proteção integral à mulher. Consideramos as dificuldades atreladas a tais questões como de nível institucional.

Na sequência, discorreremos sobre a rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Realizamos um inventário dos equipamentos que operam no país, em Minas Gerais e, mais detidamente, no município de Juiz de Fora. Esse inventário foi deveras importante, porque foi a partir dele que identificamos e selecionamos os atores e serviços que seriam submetidos à pesquisa de campo.

A seção seguinte mobilizou alguns recortes teóricos acerca da área de políticas públicas, seus conceitos principais e modelos de análise aplicáveis. Ressalvamos, em várias partes deste trabalho, que não nos ocupamos de uma análise de políticas públicas em seu rigor conceitual, embora a área tenha nos emprestado alguns conceitos e diretrizes.

Como forma de registrar os parâmetros que nortearam a pesquisa, discorreremos, em seguida, sobre o percurso metodológico do trabalho, detalhando o formato da investigação, suas premissas e o modo como a pesquisa de campo se realizou.

Em seguida, apresentamos os resultados da pesquisa de campo propriamente dita e, ao final, elencamos nossas conclusões, mobilizando conjuntamente o arcabouço teórico e os achados empíricos.

2 O FENÔMENO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

A violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno complexo e de difícil constatação, porquanto ocorra, na imensa maioria das vezes, no ambiente fechado da unidade doméstica e familiar. Quando chega ao conhecimento dos equipamentos destinados a atender à mulher e garantir a sua proteção, é porque, em regra, os episódios de violência já vêm ocorrendo há mais tempo.

Optamos por abordar o fenômeno a partir dos principais conceitos, mormente aqueles que nos interessam neste trabalho, especialmente sob o enfoque de gênero. Em seguida, discorreremos sobre as formas pelas quais a violência doméstica e familiar

contra a mulher se manifesta, bem assim as fases que caracterizam o fenômeno, em particular o agravamento da crise em razão da constância dos episódios violentos. E, por fim, discorreremos sobre os fatores de risco que atuam como vetores que desencadeiam a violência no ambiente doméstico e familiar.

2.1 O conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher

É possível afirmar que o conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher encontra diversas formulações que aglutinam e separam inúmeras acepções. Safiotti, por exemplo, diferencia violência de gênero, violência contra a mulher, violência doméstica e violência intrafamiliar. (SAFFIOTTI, 2001)

Vislumbramos, desta forma, o conceito de violência contra a mulher, mais amplo, no âmbito do qual situam-se os conceitos de violência doméstica, violência intrafamiliar e violência de gênero. Referimo-nos, nestes casos, à vítima como sendo, obviamente, a mulher, embora possa, em outras acepções, ocorrer a vitimização de crianças, adolescentes, idosos e deficientes físicos. Discorreremos, pois, seguindo esse modelo conceitual, partindo da noção de violência contra a mulher, passando pelo conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher, até chegar à definição de violência de gênero.

Para conceituarmos violência contra a mulher e seu subtipo, violência doméstica e familiar contra a mulher, optamos por mobilizar dois parâmetros legais vigentes no país.

O primeiro deles é a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, porquanto tenha ocorrido nesta cidade, em 1994. O Brasil ratificou a Convenção de Belém do Pará no dia 27 de novembro de 1995 e a incorporou ao seu ordenamento jurídico em 1º de agosto de 1996, por meio do Decreto Presidencial nº 1.973. (BRASIL, 1996)

O outro parâmetro legal é, obviamente, a Lei Maria da Penha, inaugurada no ordenamento jurídico brasileiro em 2006 e cujos preceitos decorrem, em certo nível, daqueles introduzidos pela Convenção de Belém do Pará.

Com efeito, a Convenção de Belém do Pará apresenta-nos o conceito de violência doméstica e familiar contra a mulher como espécie pertencente ao conceito mais amplo de violência contra a mulher. Violência contra a mulher, de acordo com referida convenção, é “qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.” (OEA, 1994)

O documento ainda estipula os aspectos situacionais que configuram esse tipo de violência. Será, portanto, violência contra a mulher a ação ou conduta:

- a. ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;
- b. ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro [sic] e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e
- c. perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra. (OEA, 1994)

A seu turno, a Lei Maria da Penha conceitua violência doméstica e familiar contra a mulher como aquele ato ou omissão baseada no gênero que tenha provocado morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem assim dano moral ou patrimonial à mulher. A própria norma estipula que esse ato ou omissão terá de ocorrer, independentemente da orientação sexual, no âmbito da unidade doméstica ou do núcleo familiar ou, ainda, na vigência de qualquer relação íntima de afeto. Unidade doméstica, para a lei, quer dizer qualquer espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem laço familiar, inclusive aquelas agregadas esporadicamente. Núcleo familiar, para os termos da Lei Maria da Penha, significa o conjunto de pessoas que são ou se consideram aparentadas, unidas por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa. Já relação íntima de afeto é aquela em que as pessoas convivem independentemente de coabitação. (BRASIL, 2006b)

Percebemos, desta forma, que violência doméstica e familiar contra a mulher é aquela cometida não apenas no âmbito familiar entre pessoas com laços de parentesco de ordem natural, por afinidade ou vontade expressa, mas também no nível doméstico, de modo a abarcar os atos e omissões envolvendo pessoas que, malgrado não pertençam ao mesmo núcleo familiar, convivam sob a mesma unidade doméstica. O conceito inclui também a relação íntima de afeto, englobando pessoas que, embora não pertençam à mesma unidade familiar, nem convivam sob o mesmo teto, possuam vínculo íntimo-afetivo. Ademais, para sua consumação, a violência doméstica e familiar, embora seja contra mulher, não está adstrita a orientação sexual, qualquer que seja ela, podendo ocorrer também no âmbito de relações homoafetivas.

A Convenção de Belém do Pará refere-se ainda à violência cometida ou tolerada pelo Estado ou por seus agentes, num supedâneo do conceito de violência institucional que veremos mais adiante. Importante observar que esse conceito, no entanto, não foi incorporado à Lei Maria da Penha porquanto, apesar de ser uma forma de vitimização da mulher, não esteja amparado pelos mecanismos de proteção inseridos nessa lei.

Merece destaque ainda o fato de que, tanto a Convenção de Belém do Pará, quanto a Lei Maria da Penha, consideram a violência doméstica e familiar contra a mulher como uma espécie de violência baseada no gênero.

2.2 A violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero

Abordar o tema da violência doméstica e familiar contra a mulher tendo como paradigma a violência de gênero implica em discorrer inicialmente sobre o que vem a ser gênero¹. E ao mobilizar referido conceito, percebemos que ele é indissociável das noções de relação de poder, dominação masculina e patriarcado. Constatamos isso ao invocar o conceito de gênero formulado principalmente por Scott (1995).

¹ Sabemos que a questão de gênero é tratada de forma bem mais ampla na teoria. Neste trabalho, fizemos apenas um apanhado resumido e segundo alguns autores, de modo a ilustrar como o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher pode ser mobilizado sob o viés de gênero. Obviamente, não tivemos o propósito de esgotar o assunto.

De acordo com referida autora, as relações entre homem e mulher ao longo da história seriam marcadas pelas respectivas identidades sexuais, contrapostas e hierarquizadas por meio de uma certa linguagem e discurso que denotariam, em última instância, relações de poder atuantes, simultaneamente, tanto no nível material, quanto no nível simbólico da realidade. (SCOTT, 1995)

Não à toa, Scott (1995) defende que

O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder político tem sido concebido, legitimado e criticado. Ele não apenas faz referência ao significado da oposição entre homem e mulher; ele também o estabelece. Para proteger o poder político, a referência deve parecer certa e fixa, fora de toda construção humana, parte da ordem natural ou divina (SCOTT, 1995, p. 92).

Scott (1995) compreende que gênero diz respeito às relações sociais baseadas na diferença entre os sexos e é por ser justamente assim, baseado em diferenças, que se evidencia o nexo entre gênero e poder. Scott (1995, p. 88) vai então afirmar que gênero é “um campo primário no interior do qual, ou por meio do qual, o poder é articulado.”

Nessa mesma linha, Teles e Melo (2017) vão afirmar que tanto a sociologia, quanto a antropologia e outras ciências humanas teriam se apropriado da noção de gênero de modo a evidenciar as desigualdades socioculturais entre mulheres e homens. Segundo as autoras, essas desigualdades influem no âmbito da vida pública e privada de ambos os sexos, atribuindo-lhes papéis sociais específicos de dominação ou submissão determinados historicamente.

Desta forma, o termo gênero contribuiria para a compreensão da desigualdade histórica entre mulheres e homens a partir das relações de poder que se estabelecem no cotidiano. Essas relações de poder determinam quais papéis serão impostos a ambos e a posição de dominação do homem no tocante à mulher, reforçada pelo patriarcado. (TELES; MELO, 2017)

Segundo Scott (1995), as teorias do patriarcado focam, inobstante alguma crítica e sem a pretensão de esgotar a questão, a subordinação das mulheres em relação aos homens, explicando que essa subordinação tem raiz na necessidade masculina de dominar as mulheres. Alguns contornos dessa abordagem enfocam o tema da reprodução humana como estando no cerne do patriarcado, de modo que se resgate a primazia da paternidade em oposição à capacidade das mulheres de gerar um filho. Desta forma, restaria obscurecida essa capacidade e as mulheres estariam, pois, relegadas ao seu lugar de meros organismos reprodutores na sociedade. Um outro lado da abordagem patriarcal tem como foco a sexualidade, de forma que a perspectiva de corpos femininos concebidos como objeto sexual representaria a materialização da dominação masculina.

Em relação ao patriarcado, cabe ainda esclarecer, de acordo com Narvaz e Koller (2006) que referida instituição

[...] não designa o poder do pai, mas o poder dos homens, ou do masculino, enquanto categoria social. O patriarcado é uma forma de organização social na qual as relações são regidas por dois princípios básicos: 1) as mulheres estão hierarquicamente subordinadas aos homens e, 2) os jovens estão hierarquicamente subordinados aos homens mais velhos. (NARVAZ; KOLLER, 2006, p. 50)

Narvaz e Koller (2006) aduzem, no entanto, que há inúmeras controvérsias em torno da noção de patriarcado enquanto teoria universal e totalizante, apontando estudos que, ao criticarem a fixidez da noção, consideram o conceito a-histórico (LOBO, 1992; ROWBOTHAM, 1984 *apud* NARVAZ; KOLLER, 2006),

Defendendo a perspectiva de um patriarcado adaptado aos novos tempos e, de certo modo, historicamente situado, Narvaz e Koller (2006), citando Pateman (1993), apresentam o que seria para a autora um patriarcado moderno, de natureza contratual no âmbito da sociedade civil capitalista, embora mantenha as ideias do patriarcado tradicional. Nesse mesmo sentido, Machado (2000, p. 3 *apud* NARVAZ; KOLLER, 2006) reconhece a existência de um “patriarcado contemporâneo”, que foi se reconfigurando ao longo da história, embora também refute a noção totalizante de patriarcado, salvo como um adendo da noção de dominação masculina.

Importa, ainda, ressaltar que os conceitos de patriarcado e dominação masculina, são, conforme defendem Miguel e Biroli (2014), de difícil associação. Miguel (2017) chega a alertar para a inadequação de se usar ambos os conceitos como quase-sinônimos, como fazem alguns movimentos feministas. Para ele, as instituições patriarcais se transformaram ao longo da história. O mesmo não ocorreu com a dominação masculina, que, em relação àquele, constitui uma categoria mais abrangente e menos específica.

Desta forma, mobilizando a noção de dominação masculina, mas sem confundi-la com o patriarcado, podemos compreendê-lo como “obstáculos estruturais, institucionais e cotidianos à autonomia das mulheres, restringindo suas alternativas e reservando a elas posições desiguais relativamente aos homens”. (BIROLI; MIGUEL, 2015, p. 46)

A seu turno, Saffioti (2001) explica que,

No exercício da função patriarcal, os homens detêm o poder de determinar a conduta das categorias sociais nomeadas, recebendo autorização ou, pelo menos, tolerância da sociedade para punir o que se lhes apresenta como desvio. (SAFFIOTI, 2001, p. 115)

Nesse processo de dominação-exploração dos homens sobre as mulheres, Saffioti (2001) antecipa que o uso da violência acaba sendo o recurso naturalizado de modo a preservar-lhes o poder.

A abordagem de gênero pode ser considerada ainda como uma forma específica de se conceber a organização social tendo como parâmetro ambos os sexos. Esse parâmetro, contudo, não se circunscreve ao elemento biológico, mas, conforme nos adverte Saffioti (1992, p. 183), “sofre elaboração social, que não se pode negligenciar sob pena de naturalizar processos de caráter histórico.” Não à toa, Scott (1995) defende que o conceito de gênero foi concebido com o propósito de se opor ao determinismo biológico nas relações entre os sexos, resgatando-lhe a sua natureza essencialmente social. Decorre disso a noção de que gênero não se limitaria a um parâmetro biológico, mas seria o resultado de uma construção socialmente determinada.

Por essa razão, discorrer sobre violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero requer alargar o conceito do polo passivo da relação violenta, de modo a abranger não apenas as pessoas que sejam biologicamente do sexo feminino, mas também englobar as pessoas transgêneras. De acordo com o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, transgênero

é um termo guarda-chuva empregado para descrever uma variedade ampla de identidades de gênero cujas aparência e características são percebidas como atípicas – incluindo pessoas transexuais, travestis, cross-dressers e pessoas que se identificam como terceiro gênero. Mulheres trans se identificam como mulheres, mas foram designadas homens quando nasceram, homens trans se identificam como homens, mas foram designados mulheres quando nasceram, e outras pessoas trans não se identificam de modo algum com o espectro binário de gênero. Algumas pessoas transgêneras querem passar por cirurgias ou por terapia hormonal para alinhar o seu corpo com a sua identidade de gênero; outras, não. (ONU, 2016?)

Veremos, mais adiante, que, em face da natureza das relações que salvaguarda, independentemente de orientação sexual, a proteção jurídica da Lei Maria da Penha não abrange apenas pessoas do sexo biológico feminino. Provas disso é que, embora não sem alguma resistência e opiniões em contrário, os tribunais brasileiros já possuem jurisprudência que inclui no âmbito de proteção da lei as pessoas trans.

Considerando a questão sob o enfoque de gênero e ressaltando a interconexão deste conceito com as noções de relação de poder, dominação masculina e patriarcado, é cediço imaginar que, para a sustentação das posições de poder que garantam o domínio masculino sobre as mulheres, em algum momento a ação violenta seja a opção cogitada. É nesse âmbito que surge a questão da violência contra a mulher, especialmente no nível familiar e doméstico. Podemos, desta forma, concluir, na linha de Xavier (2003, p. 197), que “[...] a dominação constitui uma forma de poder que, em maior ou menor grau, envolve violência de ordem moral, psíquica e física”. Referida autora ainda arremata que “no caso da violência praticada por homens contra mulheres, esta é, na maioria das vezes encarada como um fenômeno natural. Sofrer violência passa a ser, assim, o destino natural da mulher” (XAVIER, 2003. p. 197).

Percebemos, desta forma e a partir da naturalização da violência contra a mulher, que há uma inter-relação entre violência e gênero. Discorrendo sobre essa inter-relação, Lisboa (2014, p. 39) compreende que

a violência é inseparável da noção de gênero porque se baseia e é praticada na e pela diferença social entre mulheres e homens. [...] A desigualdade entre homens e mulheres é a chave da discriminação sexista e a origem de toda a violência de gênero.

Também nesse sentido é a fala de Bianchini (2011), para quem

a dominação do gênero feminino pelo masculino é apanágio das relações sociais patriarcais, que costumam ser marcadas (e garantidas) pelo emprego de violência física e/ou psíquica. Tal dominação propicia o surgimento de condições para que o homem sintá-se (e seja) legitimado no controle da mulher por meio de agressão. (BIANCHINI, 2011, p. 231)

Compreender o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher sob o enfoque de gênero, que, aliás, foi o sentido adotado pela Lei Maria da Penha, importa em compreender, também, formas diferentes de abordagem do problema.

É o que nos apresenta Cecília MacDowell Santos, referindo-se à forma com que agentes estatais acolhem e orientam mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Referida pesquisadora compreende que a abordagem desses agentes segue padrões que vão, desde a concepção familista, passando pela perspectiva de gênero e pelo prisma feminista até a visão interseccional de gênero, raça e classe social. (SANTOS, 2015)

Nesse sentido, Santos (2015) descreve a abordagem sob o prisma feminista como sendo aquela que enxerga a violência como resultado de uma questão estrutural do patriarcado que, por sua vez, dá ensejo à desigualdade de poder entre homens e mulheres e à consequente dominação masculina. A concepção feminista seria, portanto, de ordem social e política e teria foco nas mulheres e em sua superação.

A concepção familista compreende a violência como um comportamento desviante que ocorre no âmbito da família numa concepção moral ou religiosa. Dessa forma, a intervenção sob esse prisma teria como foco a família, enfatizando a necessidade de restaurar os laços familiares. (SANTOS, 2015)

A abordagem de gênero tem semelhanças com a concepção feminista, mas dela se distingue ao deixar de focar o patriarcado e realçar a perspectiva dos papéis socialmente construídos e atribuídos a homens e mulheres. Nesse sentido, tem como cerne não apenas a mulher, mas também o homem e seus respectivos papéis. (SANTOS, 2015)

Por fim, a abordagem da violência doméstica e familiar contra a mulher sob o prisma interseccional de gênero, raça e classe tem como foco a noção estrutural de dominação masculina, tal qual o viés feminista. Mas parte do pressuposto de que outros sistemas de opressão se interseccionam para além do patriarcado, citando o caso do racismo e do capitalismo. Ao agregar a perspectiva de gênero, bem assim a inevitabilidade de tratamento não apenas da mulher, mas também do homem, o viés interseccional aproxima-se da abordagem de gênero. (SANTOS, 2015)

Em sua pesquisa, Santos (2015) vai concluir que, no âmbito jurídico e policial, a perspectiva que tem predominância é a familista, não obstante toda a mobilização feminista que culminou com o advento da Lei Maria da Penha.

Não à toa, Lourdes Maria Bandeira nos adverte que

[...] a manutenção da lógica familista alia-se aos motivos aparentemente desencadeadores da violência e que são sempre frequentes nas conciliações dos conflitos domésticos e intrafamiliar (sic), cabendo à mulher: reatar a relação afetivo-conjugal, rejeitar o pedido de separação, abdicar-se da independência econômica (mulher em processo de ascensão social), aceitar a violência como expressão de ciúmes, entre outros. (BANDEIRA, 2014, p. 457)

Esse contexto no qual se insere a mulher em situação de violência doméstica, que mobiliza as instituições estatais com vistas à realização de seus direitos, mas que acaba sendo negligenciada, pode ser visto como o que Matos e Paradis (2014) chamam de estado patriarcal. Segundo as autoras,

o patriarcado tem igualmente se transformado e, infelizmente, continua moldando as nossas instituições estatais, tratando de garantir e sustentar a inserção subordinada das mulheres nas distintas dimensões da esfera pública e, com isso, retardando e muito os avanços que as mesmas demandam e lutam. (MATOS; PARADIS, 2014, p. 109)

Assim considerando, o que percebemos é que a violência doméstica e familiar contra a mulher tem como um de seus pilares o estado patriarcal e, nessa mesma linha, a dominação masculina, muito embora não sejam estes conceitos isentos de crítica, como nos antecipa a pesquisadora (BANDEIRA, 2014). E no âmago de todas essas

noções situam-se, invariavelmente, relações de poder, como nos asseguram Scott (1995), Saffioti (2001) e Xavier (2003), entre outros.

Podemos, portanto, concluir que a mobilização, ainda que superficial, do conceito de gênero requer abordá-lo à luz de tais noções. E compreender esses aspectos permite-nos um melhor entendimento acerca das formas pelas quais o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher se materializa

2.3 As formas de violência doméstica e familiar contra a mulher

A violência doméstica e familiar contra a mulher pode ser considerada em relação aos meios pelos quais se manifesta. Deste modo, pode assumir a forma de violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral, entre outras. Esta classificação, mencionada no texto da Convenção de Belém do Pará (OEA, 1994), é reproduzida na Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006b).

Segundo a Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006b), são formas de violência doméstica e familiar contra a mulher:

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 autoestima 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, violação de sua intimidade, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; (Redação dada pela Lei no 13.772, de 2018)

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.

De acordo com Feix (2011), a violência física é a forma mais visível e identificável de violência doméstica e familiar contra a mulher. A razão disso é o fato de esse tipo de violência produzir resultados materialmente comprováveis em virtude das marcas que deixa no corpo. Todavia, nem toda violência física deixa marcas identificáveis no corpo, embora possa ser praticada de modo reiterado e sutil, gerando transtornos psicológicos determinantes para o surgimento de outras enfermidades associadas ao sentimento de baixa autoestima, desvalia, depressão e até câncer.

A violência psicológica está, segundo Feix (2011), normalmente associada às demais formas de violência doméstica e familiar contra a mulher. Refere-se à supressão ou restrição da autonomia da vontade e da própria condição de sujeito de direitos. Desta forma, a violência psicológica subtrai a essência da mulher vitimizada na medida em que lhe retira a própria identidade e a liberdade de escolha, privando-lhe inclusive da capacidade de reação, tornando-a invisível para, desta forma, sobreviver.

A violência sexual, por sua vez, configura-se pela ocorrência de atentados contra a liberdade sexual e reprodutiva da mulher. Está associada àqueles estereótipos que definem de forma díspar o papel sexual a ser desempenhado por homens e mulheres na sociedade e atribuem a esta uma função meramente reprodutiva, privando-lhe da capacidade de decidir de acordo com sua própria vontade. Outro estereótipo relacionado à violência sexual é o que define que a mulher não tem o direito de desistir da relação durante o ato. Em outras palavras, “ajoelhou, tem de rezar”. Essa crença leva à naturalização do emprego da força e do constrangimento de modo a obter a submissão forçada da mulher. Trata-se, pois, de violência de gênero e grave violação dos direitos humanos, entre outras ações, constranger a mulher a manter relações sexuais contra a sua vontade ou impedi-la de usar métodos contraceptivos. (FEIX, 2011)

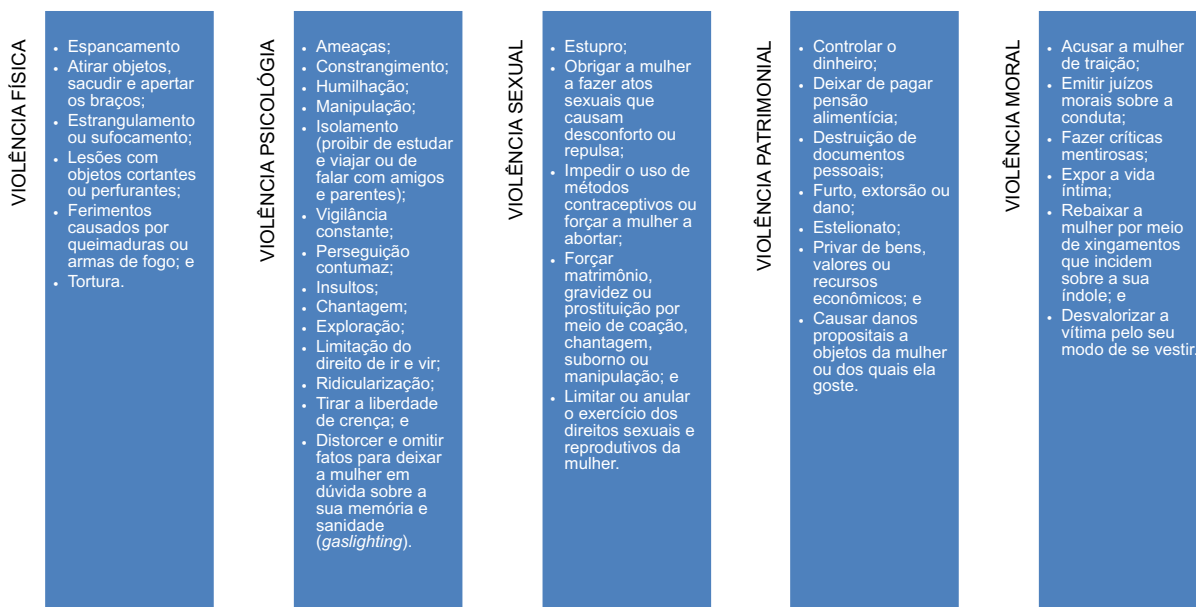
Em relação à violência patrimonial, Feix (2011) entende que se trata de violação aos direitos econômicos da mulher. A Lei Maria da Penha inovou quanto a esse aspecto, garantindo salvaguarda à mulher em razão de atos que possam impedi-la de exercer a livre disposição de seus bens. Atos dessa natureza colocam a mulher em situação de maior vulnerabilidade, subtraindo-lhe a capacidade de decidir de forma

independente e colocando-a em estado de dependência, inclusive psicológica, em relação ao homem.

A seu turno, a violência moral aflige a integridade da mulher, desqualificando-a em sua autoestima e reconhecimento social. Tais atos, não à toa, configuram crimes contra a honra tipificados no código penal². Segundo Feix (2011), a violência moral, embora esteja associada à violência psicológica, possui uma amplitude maior do que esta, porquanto afete a mulher no meio social em que vive. Em face das tecnologias modernas disseminadas pela internet, em que redes sociais praticamente registram toda a vida das pessoas, o problema da violência moral contra a mulher tem adquirido gigantescas proporções.

Podemos contextualizar as formas de violência doméstica e familiar contra a mulher mencionadas anteriormente por meio de inúmeras ações e omissões. A Figura 1 indica, exemplificativamente, os modos de materialização das formas de violência estudadas.

Figura 1 – Formas de violência doméstica e familiar contra a mulher e modos de materialização.



Fonte: O autor, baseado em BRASIL, 2006b e INSTITUTO MARIA DA PENHA, 2018.

² De acordo com o Código Penal (BRASIL, 1940), são crimes contra a honra: a calúnia (Art. 138 - Caluniar alguém, imputando-lhe falsamente fato definido como crime: Pena - detenção, de seis meses a dois anos, e multa); a difamação (Art. 139 - Difamar alguém, imputando-lhe fato ofensivo à sua reputação: Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa); e a injúria (Art. 140 - Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro: Pena - detenção, de um a seis meses, ou multa).

O legislador, ao definir as formas de violência doméstica e familiar contra mulher na Lei Maria da Penha, não o fez de forma exaustiva. O artigo 7º elencou cinco formatos, mas deixou o rol em aberto por meio da expressão “entre outras”. Desse modo, os cinco tipos de violência mencionados anteriormente são apenas exemplificativos, devendo a ação ou omissão ofensiva à mulher enquadrar-se, no mais das vezes, nos arquétipos inseridos no artigo 5º e 6º da lei, ou seja, a ação ou omissão deverá basear-se no gênero ou violar os direitos humanos. Assim posto, é possível elencar outros formatos de violência doméstica e familiar contra a mulher. (FEIX, 2011)

Um desses formatos é a violência institucional. Nesse sentido, a própria Convenção de Belém do Pará não se descuro de assim também considerar, porquanto tenha afirmado constituir violência contra a mulher os atos e omissões lesivos perpetrados ou tolerados pelo Estado ou seus agentes. (OEA, 1994)

De acordo com Minayo (2007), violência institucional é aquela que ocorre no âmbito das instituições, em razão de regras e normas de funcionamento burocrático que reiteram estruturas sociais injustas. E conclui que esse tipo de violência

[...] ocorre na forma como são oferecidos, negados ou negligenciados os serviços públicos. Os serviços de saúde, de seguridade social e de segurança pública são os principais exemplos dados pela própria população quando se refere à violência institucional: a maior parte das queixas dos idosos, quando comparecem às delegacias de proteção, é contra o INSS e os atendimentos na rede do SUS. E os jovens reclamam principalmente das forças policiais que os tratam como se fossem “criminógenos”, ou pelo fato de serem jovens ou por serem pobres. (MINAYO, 2007, p. 33)

O Ministério da Saúde assevera que essa forma de violência resulta da falta de acesso da população aos serviços públicos básicos ou, quando tem acesso, da baixa qualidade do atendimento oferecido. Nestes termos, compreende que violência institucional é

[...] aquela exercida nos/pelos próprios serviços públicos, por ação ou omissão. Pode incluir desde a dimensão mais ampla da falta de acesso à má qualidade dos serviços. Abrange abusos cometidos em virtude das relações de poder desiguais entre usuários e profissionais dentro das instituições (BRASIL, 2002, p. 21)

Especificamente em relação à mulher, Minas Gerais (2016c) aduz que as manifestações de violência institucional, neste contexto, decorrem da personificação do machismo nas lógicas de atuação dos equipamentos encarregados de atender à mulher.

Enfatizando a precariedade do atendimento à população, mas ressaltando o efeito pernicioso desse tipo de violência na reprodução de estruturas sociais injustas, podemos citar o caso de mulheres que são rotineiramente vitimizadas em casa, e revitimizadas quando acionam a polícia, na delegacia ou no âmbito do processo judicial, justamente quando estão buscando a efetivação de seus direitos. Destacando esse importante aspecto do conceito de violência institucional, Bodelón afirma que

[...] la violencia institucional no sólo incluye aquellas manifestaciones de violencia contra las mujeres en las que el Estado es directamente responsable por su acción u omisión, sino también aquellos actos que muestran una pauta de discriminación o de obstáculo en el ejercicio y goce de los derechos. (BODELÓN, 2014, p. 133)

Bodelón (2014) continua, enfatizando que o Estado é, sim, um vetor de violência de gênero institucionalizada, não apenas em decorrência da ação ou omissão de seus agentes, mas sobretudo pela responsabilidade que lhe assiste em virtude de sua competência na prevenção e no enfrentamento à violência contra a mulher. À medida que o Estado não cumpre o seu papel, ocorre a violência institucional.

Nessa mesma linha, Cook e Cusack (2010) afirmam que, quando o Estado, que deveria prevenir e enfrentar manifestações de violência contra a mulher, deixa de fazê-lo, estaria reforçando e perpetuando visões distorcidas e desiguais de gênero. Ao reforçar tais estereótipos, o Estado estaria contribuindo para institucionalizá-los no exercício cotidiano de prestar saúde, educação e segurança. Em outras palavras, “Cuando un Estado legitima así un estereotipo de género, provee un marco legal para facilitar la perpetuación de la discriminación en el tiempo y a través de diferentes sectores de la vida y la experiencia sociales.” (COOK; CUSACK, 2010, p. 42)

Percebemos, assim, que as inúmeras dificuldades logísticas e de recursos humanos identificadas nos equipamentos destinados a atender à mulher em situação de violência (Seção 5, adiante), aliadas à visão estereotipada de gênero, ao comprometerem a

prestação de serviços, numa delegacia ou no fórum, terminam por privar a mulher da fruição de seus direitos. Nos dizeres de Barbosa e Foscarini (2011), essas mulheres são vítimas de violência doméstica e também de violência institucional.

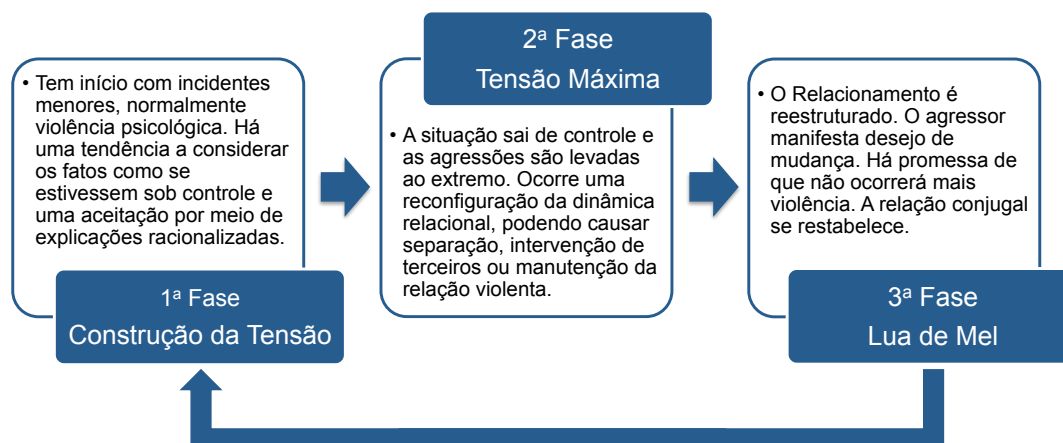
Importa destacar que a naturalização da violência doméstica e familiar contra a mulher, em razão de estereótipos de gênero, reforçados pela conduta patriarcal e machista da sociedade, tende a tornar invisível o fenômeno que estamos analisando. Apenas uma fração ínfima da violência doméstica e familiar chega ao domínio estatal. O cotidiano da violência psicológica, moral e patrimonial não resulta em estatísticas, na maioria das vezes. Do mesmo modo, a violência institucional, que sobreleva o sofrimento da mulher vitimizada, também não motivam qualquer adoção de providências. (FBSP, 2019b)

Não à toa, a Cepia (2013) ressalta que os vários tipos de violência nem sempre ocorrem num mesmo curso de ação, nem existe entre eles algum arranjo hierárquico. Uma mulher pode sofrer pequenas humilhações por anos a fio ou, ainda, viver sob o controle financeiro do marido, sem que ele tenha cometido um único ato de violência física. Quando finalmente resolve tomar providências, essa mulher sofre inúmeros constrangimentos até conseguir a fruição de seus direitos. As situações se repetem e a sociedade pouco se apercebe delas, num processo de naturalização, conforme já mencionado. Desta forma, para além de enquadrar um determinado ato num ou noutro tipo de violência, o mais importante é “compreender as categorias de violência em conjunto e como caracterizam o exercício desigual de poder que é definidor da violência baseada no gênero.” (CEPIA, 2013, p. 92)

2.4 As fases da violência doméstica e familiar contra a mulher

Os tipos de violência doméstica e familiar contra a mulher mencionados anteriormente ocorrem num contexto cíclico, conforme apontamentos de Walker (1979). De acordo com referida autora, a vitimização no ambiente familiar configura-se, portanto, como um conjunto de fenômenos sistematizados e dinâmicos, dispostos em três fases, conforme Figura 2:

Figura 2 – As fases da violência doméstica e familiar contra a mulher



Fonte: o autor, adaptado de WALKER (1979).

A primeira fase, de acordo com Walker (1979), é aquela que ocorre no início dos episódios de violência, por meio de atitudes normalmente menos graves e aparentemente insignificantes. A mulher tende a reconsiderar os episódios e a racionalizá-los. De repente, ocorre a explosão de violência. É a segunda fase, quando o agressor se descontrola e a tensão acumulada na primeira fase é extravasada por meio de atos violentos. A ruptura causada pela explosão de violência gera remorso e arrependimento, o que motiva promessas de temperança da parte do agressor. A mulher, normalmente atribulada por sentimentos de medo, confusão, culpa e ilusão, opta por manter o vínculo familiar. A paz persiste por algum tempo.

Após o atingimento da terceira fase, o desgaste relacional tem como consequência o início de um novo ciclo. Nesse momento, a violência praticada tende a ser mais grave. Episódios de violência mais graves, por sua vez, indicam, em tese, que a violência psicológica e emocional já está ocorrendo há mais tempo e que não houve adoção de providências ou que estas não foram eficazes no sentido de prover proteção à mulher vitimizada. (WALKER, 1979)

2.5 O agravamento dos episódios de violência

Com efeito, as fases da violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme descritas por Walker (1979), tendem a se repetir e, não obstante possam permanecer

invisíveis ao crivo social, não raro terminam em tragédia. A violência mais sutil do início do ciclo tende a agravar-se.

Kelly (1988) e Chinoy (1999) corroboram essa tendência ao defenderem que o ambiente doméstico e familiar, que deveria ser afetivo, acaba se tornando conflituoso e violento. E nesse contexto, a dinâmica dos conflitos segue uma espiral de agravamento que culmina em episódios cada vez mais hediondos, até chegar ao feminicídio. (Fig. 3)

Figura 3 – O agravamento da violência doméstica contra a mulher



Fonte: O autor, a partir de Chinoy (1999) e Kelly (1988)

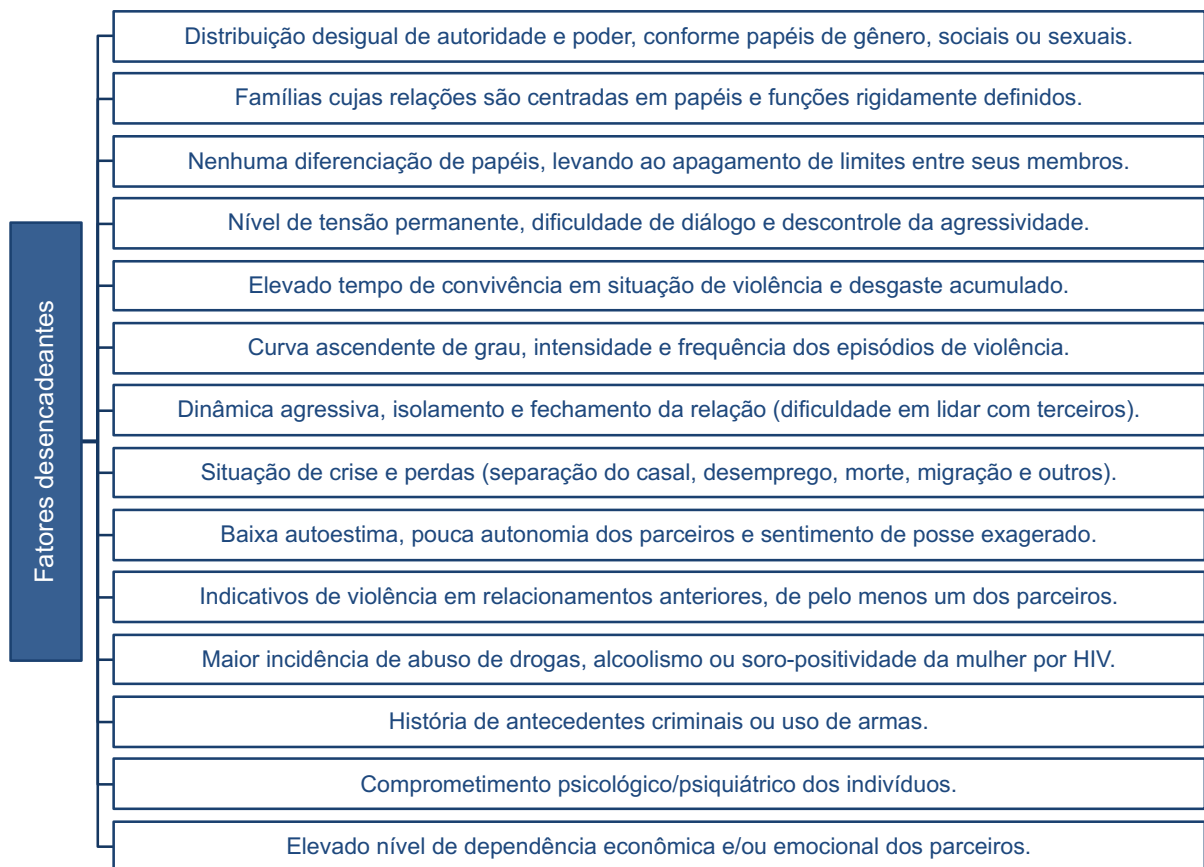
Desta forma, um mero atrito verbal entre cônjuges, por exemplo, pode evoluir para uma ameaça verbal. Essa ameaça, se não resolvida de forma pacífica, tende a agravar-se. Surge a agressão física, com ou sem lesão corporal. Não havendo uma resposta a esses episódios, as agressões tendem a se tornar mais violentas. A escalada da violência doméstica e familiar contra a mulher resulta que fatos menos graves, normalmente manifestados sob a forma de violência moral ou psicológica, vão se agravando à medida que são tolerados, dando ensejo à violência letal e ao feminicídio, que é, em última instância, o trágico desfecho do fenômeno. (KELLY, 1988)

2.6 Fatores desencadeantes da violência doméstica e familiar contra a mulher

Segundo o Ministério da Saúde, é possível identificar previamente algumas condições particulares que afetam o ambiente doméstico e familiar, aumentando o risco de ocorrência de episódios de violência contra a mulher. (BRASIL, 2002)

Esses fatores desencadeantes de violência doméstica e familiar contra a mulher listados pelo Ministério da Saúde referem-se, de um lado, ao ambiente familiar conflituoso e, de outro, às relações de gênero que ocorrem na constância da união afetiva. Optamos por aglutinar ambas as noções, por julgarmos que ambas estariam relacionadas entre si e ao fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher, como um todo. (FIG. 4)

Figura 4 – Fatores desencadeantes de violência doméstica e familiar contra a mulher.



Fonte: O autor, adaptado de BRASIL (2002).

Segundo o Ministério da Saúde (2002), quaisquer destes fatores, quando presentes no ambiente doméstico ou familiar, podem desencadear episódios de violência contra a mulher. A atuação dos equipamentos de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher devem, portanto, estar sempre atentos a estes fatores e atuar conforme a situação específica.

3 A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER EM NÚMEROS

A violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno que demanda cada vez mais estudos e pesquisas no Brasil. Dentre as razões para que isso aconteça podemos citar as dificuldades para mensurá-lo devido às incongruências metodológicas entre unidades da federação e união. Outra razão é a perspectiva sempre considerável de subnotificação, principalmente em face da natureza desse tipo de violência, que muitas vezes acaba acontecendo e ficando adstrita às quatro paredes do lar e ao desconhecimento dos ditames da Lei Maria da Penha e das ferramentas legais previstas para coibi-lo.

Em que pese isso, de forma a dimensionar o fenômeno em nível de Brasil e de Juiz de Fora, o município foco de nossa pesquisa, reunimos alguns dados estatísticos, sem a pretensão de abordar e analisar em profundidade todos os números, mas apenas de mobilizar alguns registros de interesse para a pesquisa.

3.1 Brasil - estatísticas confusas, números em alta

O fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher padece de uma metodologia própria de cômputo em nível nacional. Os diversos organismos que monitoram os registros nos Estados o fazem de acordo com os próprios parâmetros. Os registros policiais, por sua vez, não seguem um padrão, de modo que os dados de um Estado podem não ser compatíveis com os de outro. As estatísticas são, portanto, confusas, o que dificulta o dimensionamento do problema em termos de país.

Em que pese isso, reunimos os principais números da violência doméstica e familiar contra a mulher, de acordo com alguns dos organismos que monitoram o fenômeno.

Os casos dúbios ou com alguma ressalva de cômputo foram devidamente excepcionados.

A primeira e mais importante consideração refere-se aos casos de feminicídio, que são o ápice da violência doméstica e familiar contra a mulher. O homicídio de mulheres somente recebeu tratamento legal diferenciado em 2015. Naquele ano, a violência letal contra mulheres em âmbito doméstico e familiar ou em decorrência de menosprezo ou discriminação à sua condição passou a ser denominada feminicídio e considerada crime hediondo, nos termos da Lei nº 13.104. (BRASIL, 2015)

Dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022 indicam que foram contabilizadas 1.341 vítimas de feminicídio em 2021, o que significou um aumento de 44,3% em relação ao ano de 2016, quando a lei do feminicídio completava um ano de vigência. (FBSP, 2022)

Se formos considerar apenas o total de chamadas via 190 relatando casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, o Brasil registrou mais de 595 mil chamadas em 2020. Esse número aumentou para mais de 619 mil chamadas em 2021, o que representou um acréscimo de 4%, ou seja, foram mais de 23 mil novas chamadas. (FBSP, 2022)

Os dados relativos às demais formas de violência doméstica e familiar contra a mulher, no entanto, nem sempre são confiáveis. Além das dificuldades estruturais de registro já apontadas, é importante ressaltar que as inúmeras relações que ocorrem dentro de um lar muitas vezes permanecem confinadas nesse ambiente, não chegando sequer ao conhecimento de familiares mais distantes. Nesse contexto, a subnotificação da violência doméstica é deveras considerável. (BRASIL, 2002).

O Ministério Público do Estado de São Paulo, ao pesquisar os casos de mortes violentas de mulheres nos quais atuou, descobriu que apenas 4% das vítimas haviam registrado, anteriormente, um boletim de ocorrência em desfavor do autor da agressão; e que apenas 3% possuíam medida protetiva. Descobriu ainda que os casos letais eram o desfecho de ciclos de violência doméstica e que eram poucas as mulheres vitimizadas que acessavam os órgãos de segurança pública. (FBSP, 2019a)

Por esta razão, é pouco recomendável analisar o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher a partir do registro de outros crimes. A ameaça e a lesão corporal, por exemplo, podem até ser um indicativo relativamente adequado para dimensionar o problema. Mas a subnotificação desses fatos é de tal forma considerável que a real gravidade do problema acaba, muitas vezes, sendo obliterada por números eventualmente em decréscimo.

A despeito dessa situação, reunimos alguns dados que servem para demonstrar o quão vultoso é o problema, mesmo sendo ele subdimensionado.

Criado em 2016 no âmbito do Senado Federal, o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) tem como um de seus objetivos reunir e sistematizar as estatísticas oficiais sobre a violência contra a mulher. De acordo com o OMV, em 2019, ocorreram quase 290 mil notificações de violência contra a mulher realizadas por órgãos de saúde. (BRASIL, 2022)

De acordo com dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022, ocorreu, no país, em 2020, cerca de 227 mil registros de lesão corporal dolosa classificada como violência doméstica. Esse número saltou para quase 231 mil em 2021, o que representa um aumento na ordem de 1,3%. No que se refere ao delito de ameaça, foram registrados quase 598 mil casos em 2021, o que corresponde a um aumento de 4% em relação ao ano anterior. (FBSP, 2022)

O Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020 reuniu ainda estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher no período mais severo de pandemia do novo Coronavírus³. Desde meados de fevereiro de 2020, foram adotadas medidas de isolamento social com a finalidade de minimizar a contaminação pelo novo vírus. Tais medidas teriam obrigado inúmeras mulheres em situação de violência doméstica

³ O Brasil declarou emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV) por meio da Portaria MS nº 188 de 3 de fevereiro de 2020. (BRASIL, 2020c)

e familiar a permanecerem em casa com seus agressores, além de obstaculizar seu acesso à rede de atendimento.

Com as mesmas ressalvas e dificuldades metodológicas anteriormente mencionadas, constatou-se que houve uma redução de quase 10% no número de registros de lesão corporal entre o 1º semestre de 2020 e o mesmo período do ano anterior. Em relação aos registros de ameaça, a redução foi de quase 16%. Nesse mesmo período, o número de homicídios de mulheres cresceu 0,8%; e de feminicídios, 1,2%. Estes dados parecem confirmar que as medidas de isolamento social durante a pandemia tiveram como consequência o aumento da violência doméstica e familiar contra a mulher, balizado pelo aumento nos casos de violência letal em dissonância com a expressiva redução nos casos de violência não letal. (FBSP, 2020)

3.2 A violência doméstica e familiar contra a mulher na cidade de Juiz de Fora

Para quantificar o fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher em Juiz de Fora/MG, foram considerados os dados inseridos no Sistema de Registro de Eventos de Defesa Social do Estado de Minas Gerais (Sistema REDS). Todo registro criminal é contabilizado no Estado a partir desse sistema. Desta forma, quando uma mulher em situação de violência deseja relatar uma agressão sofrida, a narrativa do fato é inserida, via sistema REDS, pelo órgão policial procurado, seja Polícia Militar, Polícia Civil, Polícia Penal ou Corpo de Bombeiros Militar. Se é a Guarda Municipal que é procurada, o agente tem, necessariamente, que procurar um dos órgãos policiais listados para que o registro no sistema REDS seja feito.

Foram considerados, no presente levantamento, todos os municípios mineiros em um ciclo completo de ano, a partir de 2012 até 2022, totalizando uma sequência histórica de dez anos. Optamos por esse período, uma vez o sistema REDS só foi completamente implantado no Estado em meados de 2011, não sendo possível obter dados completos de todos os municípios antes desse ano.

Foram considerados os registros para as seguintes modalidades: atrito verbal, vias de fato/agressão, ameaça, lesão corporal, estupro, estupro de vulnerável, homicídio tentado e consumado, inclusive feminicídio.

Para filtragem dos registros relativos à violência doméstica e familiar contra a mulher, foram considerados apenas os REDS cuja vítima era do sexo feminino e masculino transexual com relação vítima/autor do tipo cônjuge/companheiro, ex-cônjuge/ex-companheiro, namorado/namorada e relacionamento extraconjugal.

Considerando o somatório, em números absolutos, de todas as modalidades de delitos listadas anteriormente, bem assim as respectivas médias no período considerado (2012 a 2022), Juiz de Fora ocupa a segunda colocação entre os municípios mineiros com maior número de registros. (TAB. 1)

Tabela 1 – Os dez municípios mineiros com a maior média de registros, em n. abs., de violência doméstica e familiar contra a mulher. Período: 2012 a 2022.

MUNICÍPIO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	MÉDIA	RANKING
Belo Horizonte	9.861	11.334	11.370	10.700	10.265	10.858	10.708	10.734	9.424	8.722	8.400	112.376	10.216	1º
Juiz de Fora	3.761	3.673	3.574	3.376	3.160	3.019	3.017	2.912	2.547	2.632	2.495	34.166	3.106	2º
Uberlândia	2.806	2.650	2.621	2.375	2.436	2.523	2.368	2.776	2.695	2.454	2.210	27.914	2.538	3º
Contagem	2.248	2.584	2.746	2.496	2.275	2.458	2.441	2.658	2.545	2.583	2.290	27.324	2.484	4º
Montes Claros	2.105	1.733	1.960	2.075	2.028	1.883	1.715	1.802	1.762	1.774	1.716	20.553	1.868	5º
Betim	1.399	1.864	1.804	1.724	1.645	1.533	1.648	1.673	1.535	1.679	1.539	18.043	1.640	6º
Gov. Valadares	1.498	1.775	1.863	1.893	1.582	1.582	1.610	1.674	1.497	1.522	1.368	17.864	1.624	7º
Ribeirão Das Neves	1.647	1.709	1.813	1.683	1.718	1.639	1.576	1.631	1.566	1.465	1.378	17.825	1.620	8º
Uberaba	1.746	1.669	1.653	1.676	1.630	1.509	1.470	1.533	1.645	1.648	1.507	17.686	1.608	9º
Santa Luzia	989	1.036	1.280	1.229	1.296	1.348	1.334	1.240	1.269	1.166	1.018	13.205	1.200	10º

Fonte: Sistema REDS

Se formos considerar a taxa média de violência doméstica, que é a quantidade de registros nas modalidades listadas a cada grupo de 100 mil habitantes, Juiz de Fora também ocupa posição de destaque em relação aos municípios mineiros com mais de 100 mil habitantes, sendo o terceiro colocado entre aqueles com maiores taxas. (TAB. 2)

Tabela 2 – Os dez municípios mineiros com mais de 100 mil hab. com maior taxa média de registros de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Período: 2012 a 2022.

MUNICÍPIO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TX. MÉDIA	RANKING
Araxá	711,25	733,10	671,37	700,33	760,02	723,99	678,51	629,77	627,00	549,80	563,65	668,07	1º
Gov. Valadares	562,76	644,12	672,58	680,05	565,68	563,19	577,71	598,10	532,65	539,40	521,14	587,03	2º
Juiz de Fora	716,07	672,78	648,98	607,98	564,65	535,50	534,64	511,89	444,28	455,73	447,31	558,17	3º
Santa Luzia	480,88	485,60	595,82	568,31	595,56	615,81	611,51	565,86	575,66	525,92	476,35	554,30	4º
Vespasiano	493,70	570,98	592,24	533,08	585,84	568,79	606,18	554,85	564,87	499,81	441,15	546,50	5º
Teófilo Otoni	515,68	513,33	587,62	587,75	626,14	564,35	606,84	596,76	488,87	431,80	404,14	538,48	6º
Varginha	620,57	534,81	556,11	562,89	491,06	503,86	488,56	489,83	478,03	564,65	494,61	525,91	7º
Barbacena	433,19	521,13	558,33	555,13	538,18	544,30	568,95	528,72	493,47	485,40	526,47	523,02	8º
Pouso Alegre	569,98	493,50	596,88	558,93	593,67	471,67	521,29	558,59	460,18	445,26	425,85	517,80	9º
Patos de Minas	489,54	486,29	455,92	555,25	532,51	526,86	518,45	506,93	526,74	530,26	522,47	513,75	10º

Fonte: Sistema REDS

Em relação ao homicídio de mulheres, incluídos os feminicídios, percebemos que Juiz de Fora ocupa a sétima colocação entre os 853 municípios mineiros com maior quantidade de registros, em números absolutos. (TAB. 3)

Tabela 3 – Os dez municípios mineiros com a maior número de registros, em números absolutos, de homicídios consumados de mulheres (inclusive feminicídios). Período: 2012 a 2022.

MUNICÍPIO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL	RANKING
Belo Horizonte	15	11	11	12	6	7	5	13	10	16	15	121	1º
Contagem	2	4	4	4	5	8	12	3	8	3	2	55	2º
Betim	1	3	2	8	3	2	2	3	2	3	4	33	3º
Uberlândia	0	3	3	5	5	3	3	1	2	2	2	29	4º
Montes Claros	3	1	2	3	1	4	4	0	3	1	1	23	5º
Uberaba	1	1	2	2	2	0	4	4	5	1	1	23	6º
Juiz de Fora	2	5	1	2	0	3	1	0	2	3	3	22	7º
Ribeirão das Neves	4	3	0	4	2	3	1	2	0	2	1	22	8º
Sete Lagoas	5	1	1	2	2	2	3	2	0	1	0	19	9º
Gov. Valadares	0	2	4	3	1	1	1	3	0	0	2	17	10º

Fonte: Sistema REDS

Agora, se considerarmos a taxa de homicídios/feminicídios (por 100 mil hab.), e listarmos apenas os municípios com mais de 100 mil habitantes, Juiz de Fora tem a sexta menor taxa. (TAB. 4)

Tabela 4 – Municípios mineiros com mais de 100 mil hab. por taxa média de homicídios consumados de mulheres (inclusive feminicídios). Período: 2012 a 2022.

MUNICÍPIO	Taxa (por 100 mil hab.)											RANKING	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		Taxa média
Itabira	0,90	1,73	0,86	1,70	1,69	0,00	1,68	0,83	0,00	0,82	0,91	1,01	1º
Sabará	2,35	1,51	0,75	2,23	0,74	1,47	0,00	0,00	0,00	0,00	1,52	0,96	2º
Nova Serrana	0,00	1,18	1,15	0,00	0,00	2,11	1,00	0,00	2,84	0,92	0,87	0,92	3º
Teófilo Otoni	2,21	0,00	0,00	0,71	2,83	1,41	0,00	0,71	0,00	0,00	1,41	0,84	4º
Vespasiano	0,92	0,00	2,57	2,53	0,83	0,00	0,80	0,78	0,00	0,00	0,73	0,83	5º
Contagem	0,33	0,63	0,62	0,62	0,76	1,21	1,82	0,45	1,20	0,45	0,32	0,76	6º
Sete Lagoas	2,29	0,44	0,43	0,86	0,85	0,85	1,26	0,83	0,00	0,41	0,00	0,75	7º
Santa Luzia	0,97	0,94	0,00	1,39	0,00	1,37	0,46	0,46	0,45	1,35	0,47	0,71	8º
Betim	0,26	0,74	0,49	1,92	0,71	0,47	0,46	0,68	0,45	0,67	0,93	0,71	9º
Araxá	0,00	2,00	0,00	0,98	0,00	0,00	1,90	1,88	0,00	0,00	0,86	0,69	10º
Poços de Caldas	2,58	0,00	0,00	1,22	1,21	1,20	0,00	0,60	0,00	0,00	0,58	0,67	11º
Conselheiro Lafaiete	0,84	0,00	0,80	1,59	0,00	0,79	0,00	0,00	2,31	0,77	0,00	0,65	12º
Uberaba	0,33	0,32	0,63	0,62	0,61	0,00	1,21	1,20	1,48	0,29	0,28	0,63	13º
Ribeirão das Neves	1,32	0,95	0,00	1,24	0,61	0,91	0,30	0,60	0,00	0,59	0,30	0,62	14º
Barbacena	1,56	0,75	1,49	0,74	0,74	0,00	0,00	0,73	0,72	0,00	0,00	0,61	15º
Ubá	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,88	0,88	1,73	0,00	0,00	2,03	0,59	16º
Gov. Valadares	0,00	0,73	1,44	1,08	0,36	0,36	0,36	1,07	0,00	0,00	0,76	0,56	17º
Divinópolis	0,00	0,88	0,00	0,00	1,29	0,43	1,27	0,42	0,42	0,82	0,40	0,54	18º
Patos de Minas	0,71	0,00	0,68	0,00	0,67	0,66	0,66	0,00	0,00	0,00	2,51	0,54	19º
Montes Claros	0,81	0,26	0,51	0,76	0,25	0,99	0,99	0,00	0,73	0,24	0,23	0,52	20º
Pouso Alegre	0,75	0,00	0,70	0,70	0,69	0,00	0,67	0,00	0,66	0,65	0,62	0,49	21º
Lavras	0,00	1,02	1,01	0,00	0,00	0,00	0,97	1,93	0,00	0,00	0,00	0,45	22º
Belo Horizonte	0,63	0,44	0,44	0,48	0,24	0,28	0,20	0,52	0,40	0,63	0,63	0,44	23º
Muriae	0,00	0,00	0,00	0,93	0,00	0,92	0,92	0,00	0,00	1,82	0,00	0,42	24º
Varginha	0,00	0,00	0,76	0,76	0,00	0,00	0,74	0,74	0,00	0,00	1,46	0,41	25º
Uberlândia	0,00	0,46	0,46	0,75	0,75	0,44	0,44	0,14	0,29	0,28	0,28	0,39	26º
Ibirité	0,61	0,59	0,58	0,58	0,00	0,00	0,56	1,11	0,00	0,00	0,00	0,37	27º
Juiz de Fora	0,38	0,92	0,18	0,36	0,00	0,53	0,18	0,00	0,35	0,52	0,54	0,36	28º
Ituiutaba	1,02	0,98	0,00	0,00	0,96	0,00	0,00	0,96	0,00	0,00	0,00	0,36	29º
Araguari	0,00	0,00	0,86	0,86	0,00	0,00	0,86	0,00	0,00	0,84	0,00	0,31	30º
Ipatinga	0,00	0,00	0,00	0,39	0,77	0,38	0,00	0,38	0,00	0,75	0,00	0,24	31º
Passos	0,00	0,00	0,00	0,88	0,00	0,00	0,00	0,00	1,73	0,00	0,00	0,24	32º
Coronel Fabriciano	0,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	33º

Fonte: Sistema REDS

Pelos dados das tabelas anteriores, podemos inferir que, em termos de violência doméstica e familiar contra a mulher, considerando todas as modalidades de crimes (TAB 1 e 2), Juiz de Fora ocupa posição de relevo no Estado. Em termos de números absolutos, possui a segunda maior média de registros de Minas Gerais. Em termos de taxa, possui a terceira maior taxa entre os municípios de maior porte (mais de 100 mil hab.). Mas se consideramos apenas a homicídio de mulher e o feminicídio (TAB 3 e 4), Juiz de Fora é o sétimo município mineiro com mais número de registros. Já em termos de taxa, Juiz de Fora ocupa o outro lado do ranking, ou seja, tem a sexta menor taxa entre os municípios mais populosos (mais de 100 mil hab.).

Os dados anteriormente listados permitem concluir que a cidade de Juiz de Fora registra quantidade expressiva de violência doméstica não letal, tanto em números absolutos, quanto em taxa, esta última em relação às cidades mais populosas (acima de 100 mil habitantes). Se os números de violência letal não são tão expressivos, o cenário é, no mínimo, preocupante, principalmente se considerarmos que a violência

não letal tende a agravar-se, conforme advertem Walker (1979), Kelly (1988) e Chinoy (1999).

4 A POLÍTICA DE PROTEÇÃO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

A política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar não se resume à Lei Maria da Penha. Ela é resultado de uma mobilização intensa dos movimentos feministas e de outras esferas da sociedade, que, desde muito antes, enxergaram a gravidade do problema. A Lei Maria da Penha pode, no entanto, ser considerada o ápice dessa agenda. E, conforme nos adverte a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra a Mulher, instaurada no Congresso Nacional em 2012, ela “[...] deve ser vista, no entanto, como um ponto de partida, e não de chegada, na luta pela igualdade de gênero e pela universalização dos direitos humanos.” (BRASIL, 2013, p. 1003)

Sendo o ponto de partida de outras inovações legais tendentes à proteção da mulher em situação de violência, é fato que inúmeras outras medidas foram tomadas desde então. Uma das principais foi a Lei do Femicídio, conforme veremos adiante.

Mas a luta pela proteção integral ainda persiste. Inúmeras outras pautas ainda continuam em aberto. Um exemplo é a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 75, de 2019, que, alterando o art. 5º da Constituição da República, torna o feminicídio e o estupro, ao lado do racismo, crimes inafiançáveis e imprescritíveis, sujeitos à pena de reclusão, nos termos da lei. Essa PEC, oriunda do Senado Federal, encontra-se, já, na Câmara dos Deputados, para votação.

Por questões metodológicas, nos ateremos, neste estudo, à Lei Maria da Penha e suas posteriores alterações, bem assim à Lei do Femicídio, cujas prescrições são um dos principais instrumentos da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar no Brasil.

4.1 Os primórdios da luta pela proteção da mulher em situação de violência

A Lei Maria da Pena é, conforme já dissemos, o ápice de uma enorme mobilização ocorrida no Brasil, envolvendo movimentos feministas, estudiosos e o poder público. Segundo Brazão e Oliveira (2010 *apud* Calazans; Cortez, 2011), o processo histórico de reconhecimento do fenômeno da violência contra as mulheres é antigo, mas, no Brasil, ganhou força quando, na década de 1970, grupos de mulheres foram às ruas, em manifestação contra a violência, exigindo punição aos culpados. O slogan do movimento era “quem ama não mata”. Um dos casos mais emblemáticos ocorridos nesta época e estopim das manifestações foi o de Doca Street, que assassinou sua companheira e ousou, perante os jurados, alegar o direito à legítima defesa de sua honra⁴.

Nas décadas seguintes, inúmeros eventos foram organizados com o intuito de colocar na agenda a questão da violência contra as mulheres. No Congresso, chegaram a tramitar alguns projetos de lei que focavam basicamente medidas punitivas, mas sem o alcance esperado. O pouco que havia de proteção à mulher, naqueles anos, advinha da Lei nº 7.209/1984, que previa, como circunstância agravante, o fato de o crime ser cometido contra ascendente, descendente, irmão ou cônjuge; da Lei nº 8.930/1994, que consignou que o estupro e o atentado violento ao pudor seriam, doravante, considerados crimes hediondos; da Lei nº 9.318/1996, que passaria a considerar como agravante o crime cometido contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida; da Lei nº 9.520/1997, que revogou dispositivo do Código de Processo Penal então vigente que proibia a mulher casada de prestar queixa sem consentimento do marido, salvo se dele separada ou quando o querelado fosse o próprio; e, por fim, da Lei nº 10.224/2001, que passou a considerar crime o assédio sexual, mesmo assim após intenso debate e *advocacy* feminista. (CALAZANS; CORTES, 2011)

Havia ainda outras matérias tramitando no Congresso Nacional, mas a maioria era pontual e pouco contribuía para uma política séria de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher.

⁴ Para maiores informações sobre o caso, assistir ao *podcast* “O crime da Praia dos Ossos”. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=cJE5ZthDm5o>

No âmbito do Poder Judiciário, os casos de violência contra a mulher eram tratados, na maioria das vezes, como infrações de menor potencial ofensivo⁵, culminando em arquivamento após audiências de conciliação, ou na aplicação de pena de prestação de serviço comunitário ou entrega de cestas básicas.

É emblemática ainda a militância da Sra. Maria da Penha Maia Fernandes, que, no início da década de 1980, denunciou seu marido à justiça após sofrer constantes agressões, inclusive duas tentativas de homicídio, uma das quais que a deixou paraplégica. O caso, no entanto, só foi julgado em 1991 e um novo julgamento ocorreu em 1996. Nesse período, já separada, Maria da Penha lançou um livro em que conta sua história. No ano de 1998, por meio de duas ONG's, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL-Brasil) e o Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), Maria da Penha levou seu caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA). Anos mais tarde, em 2001, o Brasil seria condenado naquela corte por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres. (PIOVESAN, PIMENTEL, 2011)

Esse Estado de coisas exigia uma mobilização de maior alcance. Foi o que aconteceu a partir de 2002, quando seis organizações não governamentais feministas se uniram formando um consórcio com o propósito de discutir e propor uma lei geral de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres. (CALAZANS; CORTES, 2011)

A partir da condenação do país na Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA e após intenso debate, de idas e vindas e de, finalmente, o Congresso Nacional resolver enfrentar a questão, um projeto de lei foi apresentado e votado, sendo encaminhado em 2006 para sanção presidencial. Desta forma, em 07 de agosto daquele ano, era assinada a Lei nº 11.340, mais conhecida como Lei Maria da Penha.

⁵ Infrações de menor potencial ofensivo são as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa, de acordo com a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, com redação dada pela Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006. (BRASIL, 2006a)

O marco inicial da lei ocorreu em 22 de setembro de 2006, data de entrada em vigor das novas regras.

4.2 A Lei Maria da Penha e suas principais inovações

A principal bandeira dos movimentos feministas, enquanto a nova lei tomava forma no Congresso Nacional, era afastar as questões relacionadas à violência doméstica dos mandamentos da Lei nº 9.099. Os delitos eram considerados, até então, salvo situações mais graves, infrações de menor potencial ofensivo. Mudar isso era questão premente. Além dessa demanda, outros pontos cruciais foram também enfrentados.

Antes, não era possível pedido de prisão preventiva do agressor. Nem havia prisão em flagrante do mesmo. A mulher em situação de violência doméstica e familiar podia desistir da denúncia ainda na delegacia, o que culminava com a impossibilidade de responsabilização do agressor. Caso o procedimento seguisse para a justiça, a condenação seria ao pagamento de multa, prestação de trabalhos comunitários ou doação de cesta básica. Como não existia previsão de afastamento imediato da vítima do convívio com o agressor, nem lhes era prestado qualquer tipo de assistência, muitas mulheres acabavam voltando para casa, onde eram novamente vitimizadas.

Essa realidade mudou a partir de 22 de setembro de 2006, data em que as novas regras entraram em vigor. Nascia ali, em termos mais estruturados, ainda que tenha havido críticas quanto ao teor punitivista, a política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Pelo menos era o que se pretendia a partir das intensas mobilizações sociais que culminaram com o advento da Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha.

Desde sua vigência em 2006, até 2022, a Lei Maria da Penha já sofreu doze alterações, conforme Quadro 1 (infra):

Quadro 1 – Alterações da Lei Maria da Penha (até abril de 2023)⁶

Lei nº 13.505, de 08/11/2017:	acresce arts. 10-a, 12-a e 12-b.
Lei nº 13.641, de 03/04/2018	acresce Seção IV, com o art. 24-a.
Lei nº 13.772, de 19/12/2018	altera o Inciso II do Caput do art. 7º.
Lei nº 13.827, de 13/05/2019:	acresce arts. 12-c e 38-a.
Lei nº 13.836, de 04/06/2019:	acresce Inciso IV ao § 1º do art. 12.
Lei nº 13.871, de 17/09/2019:	acresce §§ 4º, 5º e 6º do art. 9º.
Lei nº 13.880, de 08/10/2019:	altera arts. 12 e 18.
Lei nº 13.882, de 08/10/2019:	altera arts. 9º e 23.
Lei nº 13.894, de 29/10/2019:	altera arts. 9º, 11, 18; acresce art. 14-a (vetado).
Lei nº 13.984, de 03/04/2020:	altera o art. 22.
Lei nº 14.188, de 28/07/2021	Altera o art. 12-C.
Lei nº 14.310, de 08/03/2022	Altera o parágrafo único do art. 38-A.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A Lei Maria da Penha é decorrência do disposto no § 8º do art. 226 da Constituição da República que diz, *in verbis*: “§ 8º O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.” (BRASIL, 2012, p. 171)

A finalidade da lei foi criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, dispor sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelecer as medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Além de citar, expressamente, o § 8º da Constituição da República, mencionado anteriormente, alude também a dois tratados internacionais: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. (BRASIL, 2006b)

⁶ Optamos por elencar no Quadro 1 apenas as leis que alteraram a Lei Maria da Penha. Obviamente, há inúmeros outros diplomas legais que versam sobre políticas de proteção à mulher, como é o caso da Lei nº 12.737/2012, conhecida como Lei Carolina Dieckmann, que tipifica a invasão de computadores, tablets, smartphones, conectados ou não à internet, que resulte na obtenção, adulteração ou destruição de dados e informações pessoais.

Além dos objetivos mencionados anteriormente, a Lei Maria da Penha prevê de modo exposto que a política pública de proteção à mulher será cumprida quando lhe forem assegurados:

[...] as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.

[...] as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.

[...] 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. (BRASIL, 2006b, n. p.)

O conceito de violência doméstica e familiar encontra-se previsto no art. 5º. Segundo a lei, qualquer ação ou omissão contra a mulher, baseada no gênero e ocorrida no âmbito da unidade doméstica ou da família, ou ainda no contexto de qualquer relação íntima de afeto, independente da orientação sexual, que tenha como resultado morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial será considerada violência doméstica e familiar. (BRASIL, 2006b)

A lei prevê ainda as formas pelas quais a violência doméstica e familiar se materializa. Deste modo, relaciona tanto a violência física quanto a violência psicológica, a violência sexual e ainda a violência patrimonial e moral. Em seu mister, disciplina as medidas integradas de prevenção, a assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar e o atendimento pela autoridade policial, além de cuidar dos procedimentos no âmbito do Juizado de Violência Doméstica e Familiar, das medidas protetivas de urgência e da atuação da Defensoria Pública e do Ministério Público. (BRASIL, 2006b)

Ao dispor sobre as medidas integradas de prevenção, a lei enfatiza a necessária articulação entre união, estados, distrito federal, municípios e organizações não governamentais, estabelecendo como diretrizes a integração operacional entre poder judiciário, Ministério Público e defensoria pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação; a promoção de estudos e pesquisas, assim como estatísticas acerca do fenômeno; o respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família nos meios de comunicação de modo a coibir

estereótipos que reforcem a violência doméstica; a efetivação do atendimento policial especializado, particularmente no âmbito das delegacias de atendimento à mulher; a promoção e realização de campanhas educativas, inclusive de respeito à dignidade da pessoa humana; a celebração de convênios, protocolos ou outras ferramentas de promoção do tema; a capacitação permanente das polícias, guardas municipais, bombeiros e demais profissionais; e a inclusão nos currículos escolares de conteúdo relativo aos direitos humanos, à equidade de gênero e raça ou etnia e ao fenômeno da violência doméstica. (BRASIL, 2006b)

A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar consiste no acesso prioritário à remoção, caso seja servidora pública; na manutenção de vínculo trabalhista em caso de necessidade de afastamento do trabalho por até seis meses; e no acesso a serviços específicos como contracepção de emergência, profilaxia de doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, entre outros. (BRASIL, 2006b)

Em 2019, três leis incluíram dispositivos na Lei Maria da Penha, especialmente no que se refere à assistência à mulher em situação de violência doméstica. Desta forma, passaram a fazer parte do rol de garantias assistenciais o custeio, por parte do agressor, de indenização por dano moral ou patrimonial sofrido, bem como das despesas decorrentes da utilização de dispositivos de segurança necessários à eficácia de medidas protetivas (BRASIL, 2019b); a prioridade de matrícula ou transferência de dependentes para instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio (BRASIL, 2019c); e o encaminhamento a assistência judiciária para fins de divórcio, anulação do casamento ou dissolução de união estável (BRASIL, 2019d)

A lei determina que o atendimento pela autoridade policial seja especializado, de preferência por servidor do sexo feminino previamente capacitado. E detalha como deverá ocorrer esse atendimento, estipulando que a inquirição da mulher em situação de violência doméstica e familiar seja feita de tal forma que salvguarde sua integridade física, psíquica e emocional, sem contato direto com o agressor e evitando sucessivos depoimentos nos âmbitos criminal, cível e administrativo, bem como indagações sobre sua vida privada. A lei prevê ainda regras especiais de oitiva; a intermediação de profissional especializado, caso necessário; e o registro do depoimento por meio eletrônico. (BRASIL, 2017)

Outras particularidades do atendimento pela autoridade policial estão previstas, como a devida proteção policial; o encaminhamento a estabelecimento de saúde e ao Instituto Médico Legal; o fornecimento de transporte para abrigo ou local seguro em caso de risco de vida; e, por fim, o acompanhamento policial em caso de necessidade de retirada de pertences do domicílio familiar. (BRASIL, 2006b)

No nível das políticas públicas de atendimento à mulher, os estados e o distrito federal deverão priorizar a criação de delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAM), de núcleos investigativos de feminicídios e de equipes especializadas para o atendimento e a investigação das violências graves contra a mulher. (BRASIL, 2017)

Em caso de risco atual ou iminente à vida ou integridade física da mulher ou de seus dependentes, a lei prevê a possibilidade de afastamento do agressor do lar, domicílio ou local de convivência. E prevê que essa medida poderá ser determinada não apenas pelo juiz de direito, mas também pelo delegado de polícia, onde não for sede de comarca, e, ainda, pelo próprio policial, quando o município não for sede de comarca e não houver delegado disponível. Essa previsão foi incluída na Lei Maria da Penha em 2019. Nestes dois últimos casos, o juiz deverá ser informado em até 24h para que delibere sobre a manutenção ou revogação da medida. Em casos mais graves ou na hipótese de a medida de afastamento do agressor mostrar-se ineficaz, a lei proíbe a concessão de liberdade provisória ao preso. (BRASIL, 2019a)

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher criados pela Lei Maria da Penha possuem competência cível e criminal, podendo a ofendida, caso lhe seja mais fácil, escolher o foro de seu domicílio ou de sua residência para mover ação em face do agressor. Caso a mulher em situação de violência doméstica e familiar resolva renunciar ao seu direito de representar contra o agressor, terá de fazê-lo perante o juiz, não sendo admitida essa renúncia perante o delegado. A lei veda também a condenação do acusado às penas de cesta básica ou outra prestação pecuniária, bem assim de substituição da pena por pagamento de multa. (BRASIL, 2006b)

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher têm competência, inclusive, para julgar ação de divórcio ou de dissolução de união estável. (BRASIL, 2019d)

Em qualquer momento do inquérito policial (IP) ou da instrução criminal, o agressor poderá ser preso preventivamente, por determinação do juiz, de ofício, ou a pedido do Ministério Público ou da autoridade policial. Tanto na hipótese em que o agressor é preso, quanto no momento em que é solto, a ofendida será notificada. Além disso, não lhe será exigido entregar intimação ou notificação ao agressor. (BRASIL, 2006b)

As medidas protetivas de urgência previstas, tanto em relação ao agressor, quanto em relação à mulher em situação em violência, poderão ser concedidas pelo juiz, de imediato, isolada ou cumulativamente, mediante requerimento do Ministério Público ou a pedido da própria ofendida, mesmo sem a assistência de um advogado. Para assegurar a efetividade dessas medidas, poderá o juiz requisitar apoio policial. (BRASIL, 2006b)

A lei prescreve as seguintes medidas protetivas de urgência que obrigam o agressor:

- suspensão da posse ou restrição do porte de armas;
- afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;
- proibição de aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância;
- proibição de contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;
- proibição de frequência a determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;
- restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar; e
- prestação de alimentos provisionais ou provisórios. (BRASIL, 2006b)

Além dessas medidas, foram incluídas em abril de 2020 as seguintes:

- comparecimento do agressor a programas de recuperação e reeducação; e
- acompanhamento psicossocial do agressor, por meio de atendimento individual e/ou em grupo de apoio. (BRASIL, 2020a)

Em relação à mulher em situação de violência doméstica e familiar, a lei prevê as seguintes medidas protetivas de urgência:

- Encaminhamento da ofendida e seus dependentes a programa oficial ou comunitário de proteção ou de atendimento;
- recondução da ofendida e de seus dependentes ao respectivo domicílio, após afastamento do agressor;
- afastamento da ofendida do lar, sem prejuízo dos direitos relativos a bens, guarda dos filhos e alimentos; e
- separação de corpos. (BRASIL, 2006b)

Além das medidas anteriores, o legislador incluiu, em 2019, outra medida protetiva referente à possibilidade de matrícula ou transferência dos dependentes da mulher em situação de violência doméstica para instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio, independentemente da existência de vagas. (BRASIL, 2019c)

Em sede de proteção patrimonial dos bens da sociedade conjugal ou de propriedade exclusiva da mulher, a Lei Maria da Penha prevê, como medida protetiva, a restituição de bens que tenham sido subtraídos indevidamente pelo agressor; a proibição temporária de realização de compra, venda e locação de propriedade comum; a suspensão de eventuais procurações que tenham sido assinadas pela ofendida concedendo poderes ao agressor; e a prestação de caução provisória a ser depositada judicialmente como garantia de perdas e danos em favor da ofendida. (BRASIL, 2006b)

O descumprimento das medidas protetivas de urgência, até 2018, não era considerado crime. Quando muito, o agressor enquadrava-se em outras figuras delitivas menos graves. A partir de 2018, essa conduta passou a ser considerada crime autônomo, com pena de detenção de três meses a dois anos. Em caso de prisão

em flagrante do agressor pelo crime de descumprimento de medida protetiva de urgência, a concessão de fiança para colocá-lo em liberdade não poderá ocorrer por decisão do delegado de polícia. Nestes casos, somente o juiz poderá conceder-lhe fiança. (BRASIL, 2018)

A atuação do Ministério Público tem reservada para si um capítulo na Lei Maria da Penha. Com efeito, a lei fixa três atribuições específicas que caberão ao Promotor de Justiça, sem prejuízo de outras que possam lhe competir em virtude de lei. São elas: requisitar força policial e serviços públicos de saúde, educação, assistência social e de segurança com vistas a atender a mulher em situação de violência doméstica; fiscalizar os estabelecimentos públicos e particulares encarregados de atendê-la, adotando as medidas administrativas e judiciais em relação a qualquer irregularidade encontrada; e manter cadastro dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2006b)

Em relação à Defensoria Pública, a lei também reserva um capítulo específico. É sua atribuição atuar na assistência judiciária da mulher em situação de violência doméstica, tanto em sede policial quanto em juízo, mediante atendimento específico e humanizado. (BRASIL, 2006b)

A lei prevê ainda a constituição de equipes multidisciplinares, compostas por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde, no âmbito dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Essas equipes têm como competência fornecer subsídios técnicos ao juiz, ao Ministério Público e à Defensoria Pública, bem assim assistir a ofendida, o agressor e os familiares, com especial atenção às crianças e adolescentes envolvidos. (BRASIL, 2006b)

Embora a lei preveja a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, é fato que essa medida levaria tempo para ser implementada. Desta forma, o próprio legislador estipulou que as varas criminais acumularão as competências cível e criminal previstas na Lei Maria da Penha, até que a estrutura dos juizados esteja disponível. (BRASIL, 2006b)

Por fim, a lei prevê a possibilidade de criação, por parte da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios, de centros de atendimento integral e multidisciplinar à mulher em situação de violência doméstica e familiar, bem como a seus familiares. Prevê também a criação de casas-abrigo para sua acomodação, bem como de seus dependentes menores. Prevê ainda a criação de delegacias, núcleos da defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados em violência doméstica e familiar; de programas e campanhas destinados ao enfrentamento dessa forma de violência; e de centros voltados à educação e reabilitação de agressores. (BRASIL, 2006b)

Ao final, o legislador proíbe a aplicação da Lei nº 9.099, independentemente da pena prevista, aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher; prevê a possibilidade de prisão preventiva do agressor para garantir o cumprimento de medida protetiva de urgência; inclui entre as circunstâncias agravantes previstas no Código Penal (art. 61) o fato de o crime ser cometido mediante violência contra a mulher; acrescenta dispositivo que aumenta a pena em caso de lesão corporal cometida em situação de violência doméstica; e possibilita ao juiz determinar que o agressor frequente programas de recuperação e reeducação durante a execução de pena. (BRASIL, 2006b)

Importante mencionar que, em 2020, por meio da Resolução Conjunta nº 05, de 3 de março, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) criaram o formulário nacional de avaliação de risco com a finalidade de identificar os fatores que determinam o risco de uma mulher que procura atendimento vir a sofrer violência no âmbito doméstico e familiar. (CNJ; CNMP, 2020)

A aplicação desse formulário virou lei em 2021, sendo o diploma legal sancionado em 5 de maio, por meio da Lei nº 14.149, que entrou em vigor na data de sua publicação, no dia seguinte. (BRASIL, 2021b)

O formulário nacional de avaliação de risco tem como propósito subsidiar a atuação do Ministério Público, do poder judiciário e dos demais equipamentos que integram as redes de enfrentamento e atendimento à mulher em situação de violência. Referido documento deverá ser preenchido, preferencialmente, pela Polícia Civil, no ato do

atendimento à mulher, ou, na impossibilidade de assim ocorrer, pelo Ministério Público ou no âmbito do poder judiciário, por ocasião do primeiro atendimento. Excepcionalmente, poderá ser utilizado por outros atores públicos ou privados que integram a rede. O formulário, além de qualificar vítima e autor, é composto inicialmente de questões acerca do histórico da violência, com indagações sobre os episódios em si, formas de manifestação e agravamento da crise, entre outras. Em seguida, a mulher é auscultada sobre o autor do fato, se usa drogas ou é doente mental, se já tentou suicídio, se usa arma de fogo etc. Na sequência, a mulher é indagada sobre si própria, se pretende se separar e se tem filhos ou está grávida, dentre outras questões. Por fim, são feitas perguntas sobre moradia, situação financeira e outras consideradas importantes. Ao final, o profissional encarregado do preenchimento do formulário deverá consignar sua percepção sobre a vítima, se ela compreende o risco que vive, qual seu estado emocional no momento, se há risco de suicídio, se há outras informações relevantes e quais os encaminhamentos sugeridos. (CNJ; CNMP, 2020)

4.3 O advento do feminicídio e novos crimes no ordenamento jurídico do país

Em 2012, foi instalada no Congresso Nacional uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito com o propósito de “investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência.” (BRASIL, 2013, p. 10)

Em pouco mais de um ano, a CPMI da Violência contra a Mulher concluiu seus trabalhos com uma série de recomendações e encaminhamentos. Entre as recomendações, a CPMI sugeriu que, na estrutura típica do homicídio qualificado (art. 121), fosse incluída a figura do feminicídio, denominado genericamente como “o assassinato de mulheres pelo fato de serem mulheres”. (BRASIL, 2013, p. 7)

O projeto de lei tramitou em ambas as casas legislativas, ensejando intensos debates acerca de sua juridicidade. Após dois anos, o texto final foi sancionado pela Presidente da República, resultando na Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015. O feminicídio foi,

então, incluído na codificação penal brasileira, o que ocorreu em 10 de março daquele ano. (BRASIL, 2016)

Antes de nos debruçarmos sobre a definição legal de feminicídio, vamos discorrer sobre como essa figura delitiva é vista sob as lentes das ciências sociais. Como já frisamos, a violência doméstica e familiar contra as mulheres é uma manifestação sociocultural com raízes na história da dominação masculina, das diferenças de gênero e da lógica binária do patriarcado, conforme nos advertem inúmeros estudos, com destaque para os escritos de Scott (1995), Saffioti (2001) e Bandeira (2014).

O feminicídio é, dentro desse contexto, o ápice da violência doméstica e familiar contra a mulher. De acordo com Brasil (2013), é um crime de ódio, justificado socioculturalmente e reforçado pela impunidade e indiferença da sociedade e do Estado. E conclui que

o feminicídio é a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. Ele se expressa como afirmação irrestrita de posse, igualando a mulher a um objeto, quando cometido por parceiro ou ex-parceiro; como subjugação da intimidade e da sexualidade da mulher, por meio da violência sexual associada ao assassinato; como destruição da identidade da mulher, pela mutilação ou desfiguração de seu corpo; como aviltamento da dignidade da mulher, submetendo-a a tortura ou a tratamento cruel ou degradante. (BRASIL, 2013, p. 1003)

Com o propósito de criminalizar essa conduta aviltante, a lei alterou o art. 121 do Código Penal, de modo a incluir, entre as formas de homicídio qualificado, a figura do feminicídio. Conforme o texto legal, ocorrerá feminicídio se o homicídio for cometido contra a mulher por razões da condição de sexo feminino. Considera-se que há razões de condição de sexo feminino quando o crime envolve violência doméstica e familiar ou menosprezo ou discriminação à condição de mulher. (BRASIL, 2015)

A pena prevista para o feminicídio é de 12 a 30 anos de reclusão. De acordo com a Lei nº 13.104, essa pena será aumentada de 1/3 até a metade se o crime for cometido durante a gestação ou nos três meses posteriores ao parto; ou contra pessoa menor de 14 anos, maior de 60 anos ou com deficiência; ou ainda na presença de descendente ou de ascendente da vítima. (BRASIL, 2015)

Por fim, a Lei do Femicídio logrou incluir essa figura típica entre o rol dos crimes hediondos. De acordo com Monteiro (2015), crime hediondo é aquele previsto na lei específica (Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e suas posteriores modificações), cuja conduta é revestida de excepcional gravidade ou quando o autor do fato demonstra total desprezo pela vítima. Os crimes hediondos, inclusive o feminicídio a partir de 2015, ensejam uma postura repressiva mais impactante e gravosa para o agressor. Com efeito, em face do cometimento de um crime hediondo, a pena prevista é bem maior, quando comparada aos demais crimes. Ao autor do fato será proibida a concessão de fiança, anistia, graça ou indulto. O regime inicial de cumprimento da pena será obrigatoriamente o fechado. A progressão do regime, embora admitida, ocorre de modo mais gravoso para o condenado. E, em caso de prisão temporária, os prazos são também consideravelmente maiores que para os demais crimes.

Passados seis anos da lei do feminicídio, o país recebeu uma nova tipificação penal em seu ordenamento. Tratava-se do crime de *stalking*, ou crime de perseguição, instituído pela Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021. Segundo esse dispositivo, o crime de perseguição ocorre quando o autor persegue a vítima, reiteradamente e por qualquer meio, ameaçando-lhe a integridade física ou psicológica, restringindo-lhe a capacidade de locomoção ou, de qualquer forma, invadindo ou perturbando sua esfera de liberdade ou privacidade. O crime tem a pena aumentada de metade se cometido contra mulher por razões da condição do sexo feminino. (BRASIL, 2021a)

Pouco depois, o país teria a violência psicológica transformada em crime por meio da Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. De acordo com o novo texto legal, o crime de violência psicológica ocorre quando o autor causa dano emocional à mulher que venha a prejudicar e perturbar seu pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, chantagem, ridicularização, limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que cause prejuízo à sua saúde psicológica e autodeterminação. (BRASIL, 2021c)

A definição dessas novas figuras criminais decorre da necessidade de se dar maior efetividade à política de proteção à mulher em situação de violência doméstica. O que existia de dispositivos de controle e cerceamento para que o agente agressor não importunasse essa mulher não foi suficiente para demovê-lo de seu intento. Parece-nos que a ineficiência estatal em garantir proteção à mulher gera como reação novas figuras criminais. Apesar da seriedade que parece conformar essas iniciativas de lei, elas vêm apenas confirmar o caráter punitivista que o país acaba impondo às ações que visam garantir os direitos da mulher.

4.4 Cisões, rupturas e incompletudes: as dificuldades no percurso

O advento da Lei Maria da Penha e da figura típica do feminicídio, entre outras inovações legislativas, materializam a política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar. Esses diplomas legais, especialmente a Lei Maria da Penha, representaram importante passo na efetivação desta agenda no Brasil. As conquistas não são poucas e isso deve ser ressaltado.

Mas importa destacar também que a mudança paradigmática trazida por estas inovações legislativas causou estranhezas e resistências em todo o sistema. O tempo passou, a política foi formulada, mas a implementação efetiva das medidas introduzidas ainda enfrenta cisões, rupturas e incompletudes, cuja prova são as inúmeras dificuldades enfrentadas ao longo do percurso da política, desde a seu advento.

Optamos por elencar tais dificuldades de acordo com algumas pesquisas e estudos já realizados. Procuramos fazê-lo em ordem cronológica, desde o início de vigência da Lei Maria da Penha em 2006, até o momento da presente pesquisa, 15 anos depois.

Discorrendo sobre a pesquisa “Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência - Estudo Comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina”, realizada em meados de 2008, Pasinato (2010) vai analisar a rede de enfrentamento à violência contra a mulher de Minas Gerais. Segundo a autora, os profissionais

atuantes nesta rede reclamam de dificuldades na definição dos fluxos de atendimento, inclusive no que se refere à assistência demandada e à prestação das medidas protetivas de urgência.

Pasinato (2010) adverte, então, que

[...] não é apenas o Judiciário que precisa se reorganizar para a aplicação da lei. A correta implementação da lei exige a formulação de políticas públicas de gênero direcionadas à integração entre a polícia, o judiciário e os diferentes serviços nas áreas de segurança, saúde, assistência jurídica, médica, psicológica, entre outras, que prestam atendimento a mulheres em situação de violência. (PASINATO, 2010, p. 201)

Pasinato (2010) afirma que, por trás dos novos procedimentos instituídos pela Lei Maria da Penha, resistiam velhas práticas institucionais. Desta forma, critica a retomada do inquérito policial, apontando-o como uma das dificuldades enfrentadas, porquanto seja um procedimento moroso e formalista, em descompasso com a necessária celeridade e urgência que casos de violência doméstica podem ensejar. Além disso, aponta os diversos problemas relacionados às medidas protetivas de urgência. Segundo apurado, os expedientes de medida protetiva não conteriam os elementos necessários para que o juiz decidisse sobre a necessidade e adequação da medida pleiteada. Outra dificuldade estaria relacionada à ausência de articulação entre o poder judiciário e os demais serviços da rede de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. De acordo com a autora, as mulheres entrevistadas em Belo Horizonte/MG teriam relatado que não se sentiam seguras, mesmo tendo medida protetiva em seu favor.

Em relação ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Pasinato (2010) aponta que o órgão ainda não teria instalado o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, consoante recomendação da Lei Maria da Penha. Os processos decorrentes estariam tramitando em varas criminais adaptadas e os juízes atuantes nestas varas, sem dispor de qualquer capacitação específica, não estariam também julgando as ações de natureza cível, conforme determina a lei. A falta de articulação estaria ocasionando a não aplicação de medidas de assistência. As mulheres em situação de violência doméstica e seus familiares não estariam recebendo o devido

encaminhamento. E pedidos de medida protetiva estariam levando um ano para serem deferidos.

As dificuldades citadas anteriormente foram identificadas em meados de 2008, quando a Lei Maria da Penha somava dois anos de vigência. Outra pesquisa citada por Pasinato (2011), realizada pouco depois, entre 2009 e 2010, pelo Observe – Observatório da Lei Maria da Penha, no tocante às condições de aplicação da Lei nº 11.340/06 nas DEAMs e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas capitais e no Distrito Federal, corrobora o resultado anterior apontado por Pasinato (2010).

Em relação às condições de funcionamento das DEAMs, uma dificuldade reticente continua sendo o retorno da figura do inquérito policial, por demandar maiores formalidades, requerer sucessivas dilações de prazos para, entre outros motivos, localizar testemunhas. Ademais, o IP é um procedimento exageradamente cartorial. O procedimento das medidas protetivas de urgência correria em apartado ao inquérito, o que demandaria mais volume de trabalho. Além disso, as peculiaridades desse procedimento exigem que a mulher conheça ou esteja devidamente orientada em relação às medidas que lhe serão adequadas, bem assim os policiais que fazem o atendimento estejam suficientemente treinados tanto no preenchimento do relato, quanto para lidar com as especificidades da violência doméstica e familiar baseada no gênero. (PASINATO, 2011)

A Lei Maria da Penha inovou em diversos aspectos, o que exigia dos governos estaduais razoável investimento na adaptação à nova estrutura. A pesquisa realizada pelo Observe demonstrou que o comprometimento do poder público foi, em sua maioria, tímido e insuficiente. A estrutura das DEAMs mostrou-se inadequada; os recursos materiais e técnicos escassos e a qualificação dos profissionais insatisfatória. (PASINATO, 2011)

Uma das dificuldades apontadas em relação ao atendimento refere-se ao emprego de plantões em horário noturno e nos finais de semana, agravado pelo fato de, em algumas capitais, esses atendimentos ocorrerem em delegacias plantonistas ou

centrais de flagrante, misturados às demais atividades da Polícia Civil, negando à mulher em situação de violência a necessária privacidade. (PASINATO, 2011)

Outro percalço constatado refere-se à falta de consenso em relação à competência das DEAMs para sediar inquéritos policiais de homicídios. A ausência de pessoal e recursos adequados é indicada como obstáculo, de modo que a investigação desses crimes continuaria sendo realizada nas Delegacias de Homicídios ou distritos policiais. (PASINATO, 2011)

Constatou-se ainda que as DEAMs, em sua maioria, não possuiriam salas de espera separadas e espaços privativos para realização do primeiro atendimento. As mulheres teriam de expor suas histórias na presença de terceiros, o que redundava em desistência de procurar estes locais para registros de suas reclamações. (PASINATO, 2011)

Outra dificuldade apontada refere-se à inexistência de equipes multidisciplinares compostas por psicólogos e assistentes sociais pertencentes aos quadros da segurança pública. A dificuldade é interinamente superada com o emprego de estagiários, sem, contudo, haver uma devida capacitação desse recurso. (PASINATO, 2011)

Além do déficit numérico, os recursos humanos empregados nas DEAMs padecem de baixa qualificação para lidar com mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Segundo relatório da pesquisa, as próprias delegadas desconhecem o perfil dos profissionais com os quais trabalham no cotidiano. (PASINATO, 2011)

Outra dificuldade encontrada refere-se à deficiência dos sistemas de informação usados nas DEAMs tanto para a sistematização dos dados diuturnamente produzidos, quando para seu manejo estatístico. (PASINATO, 2011)

A pesquisa constatou ainda que as DEAMs não dispõem de uma adequada articulação com os serviços especializados de atendimento à mulher, especialmente quando relacionados às áreas de saúde, educação, habitação, assistência social, psicológica, jurídica, médica e judicial e de direitos trabalhistas. (PASINATO, 2011)

Em relação aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a pesquisa constatou que ainda não estavam em operação na maior parte dos estados. Em consequência, as ações judiciais decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher eram ainda recebidas em varas criminais adaptadas, situação já constatada em 2006. Essa conjuntura seria mais grave no interior dos estados, onde as varas criminais atuariam de modo mais isolado, devido à inexistência de serviços especializados de atendimento à mulher. (PASINATO, 2011)

Constatou-se também que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher estariam afastados do julgamento de casos de homicídio, em virtude da competência exclusiva dos tribunais do júri. Além disso, a dupla competência dos juizados, no âmbito cível e criminal, prevista na Lei Maria da Penha, não seria consenso entre os magistrados. Especialmente com relação ao direito da família, pelo seu conteúdo específico envolvendo filhos do casal e seus direitos, a orientação era para que permanecesse na vara da família. (PASINATO, 2011)

Também os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher padecem com a falta de recursos humanos. As reclamações vão desde falta de pessoal de cartório até escassez no número de juízes, bem assim a inexistência de equipes multidisciplinares e de oficiais de justiça atuantes, com exclusividade, no juizado, de modo a escoar o grande volume de mandados expedidos, inclusive de medida protetiva de urgência. (PASINATO, 2011)

No que tange às promotorias especializadas com competência para atuar nos juizados, a dificuldade refere-se também à escassez de recursos humanos, aliada ao acúmulo com outras funções no âmbito do Ministério Público. Em relação aos Núcleos da Defensoria Pública, na maior parte das capitais não há defensor público atuando com exclusividade nos juizados. A atuação limita-se, em sua maioria, a ações cíveis e de família. Haveria ainda certa resistência de atuação dos defensores na representação de mulheres em situação de violência doméstica em processos criminais. Essas mulheres já seriam representadas pelo Ministério Público, de modo que serem também representadas por um defensor público geraria, segundo eles, desigualdade jurídica. (PASINATO, 2011)

Percebemos, a partir da análise dos resultados das pesquisas anteriormente mencionadas, que os problemas não foram poucos. A Lei Maria da Penha era recente. Tinha dois anos quando da primeira pesquisa; e entre três e quatro anos quando da segunda. Inúmeras outras pesquisas e estudos foram realizados desde então, entre os quais citamos Brasil (2013), CEPIA (2013), Santos (2015), Tavares (2015), Campos (2017) e Senado Federal (2018).

Todos esses estudos demonstram que, apesar das mudanças introduzidas pela Lei Maria da Penha, sua aplicação ainda encontra resistências e as dificuldades persistem.

O relatório final da CPMI da Violência contra a Mulher, apresentado em junho de 2013, reúne todas as informações apuradas pela comissão em pouco mais de doze meses de trabalho. São dados relativos a todos os estados brasileiros, coligidos seis anos após o advento da Lei Maria da Penha. Em referido relatório, a CPMI aponta inúmeras dificuldades para a efetiva implementação da lei, entre as quais destacam-se a insuficiência dos serviços; a ausência de investimento do poder público em todos os níveis; a falta de qualificação e capacitação dos profissionais; a precariedade do atendimento; a insuficiência de recursos logísticos; a concentração desigual de serviços em capitais e regiões metropolitanas em detrimento de municípios do interior e mais distantes; a falta de articulação em rede dos equipamentos destinados ao atendimento à mulher; e a predisposição cultural dos serviços de proteção de favorecerem a mediação em detrimento dos episódios de revitimização. Merece destaque ainda a conclusão de que inexistente um sistema nacional de informações sobre violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2013)

Outra pesquisa intitulada “Violência contra a Mulher e Acesso à Justiça: Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais” foi realizada pela ONG Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA), cujas conclusões foram publicadas em outubro de 2013.

Os problemas identificados por esta pesquisa são, em sua maioria, os mesmos apontados pela CPMI da Violência contra a Mulher. Em suma, os obstáculos decorrem

da falta de investimento do poder público na ampliação e adaptação das estruturas administrativa, financeira e de recursos humanos e da inexistente articulação entre os profissionais e os serviços da rede. (CEPIA, 2013)

A pesquisa da CEPIA assinalou, contudo, outras dificuldades. Nesse sentido, concluiu que existe um distanciamento considerável entre o legislador e aqueles encarregados de execução e aplicação da lei. O discurso dos profissionais e as controvérsias acerca do texto legal são indicativos desse distanciamento. (CEPIA, 2013)

A pesquisa constatou também a ausência de protocolos que orientem o atendimento e o encaminhamento da mulher em situação de violência doméstica e familiar. A inexistência desses protocolos, conforme CEPIA (2013), contribui para que os atendimentos e encaminhamentos fiquem à mercê do perfil profissional e da maior ou menor sensibilidade de quem realiza o serviço. Falta-lhes, portanto, a devida capacitação.

Outro aspecto identificado pela pesquisa diz respeito à ausência do tema da violência baseada no gênero nos currículos dos cursos de formação. Já os cursos de especialização e capacitação eventualmente oferecidos não parecem aliar teoria e prática. Embora forneçam alguma reflexão sobre o tema, são insuficientes para, de fato, mudar valores e comportamentos que reforçam a desigualdade de gênero. Ademais, as corporações parecem não valorizar o conhecimento de seus profissionais na composição das equipes de trabalho e em sua execução cotidiana. (CEPIA, 2013)

A respeito da concessão de medidas protetivas, a pesquisa da CEPIA (2013) acrescenta que se trata bem mais do que um mero deferimento, porquanto sejam necessários serviços de apoio e em condições de intervir rapidamente em caso de descumprimento. Agravando essa situação, identificou-se que a justiça parece se resignar à concessão de medidas protetivas, uma vez que os processos criminais seguem inertes, sem decisão. Por sua vez, o inquérito continua sendo visto como causa de morosidade que resulta em mais entraves na aplicação da lei.

As controvérsias na exegese da lei persistem. A pesquisa cita o tardio reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal de que a lesão corporal se processa mediante ação

pública incondicionada à representação da vítima. Interpretações divergentes sustentavam que, no processamento desse crime, era crucial a vontade da vítima, desconsiderando completamente o contexto onde a violência doméstica e familiar é cometida. O entendimento do STF pôs fim a uma longa discussão que colocava em risco a aplicabilidade da Lei Maria da Penha. (CEPIA, 2013)

Por fim, a CEPIA (2013) acrescenta que falta informação disponível para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar. No geral, elas sabem da existência da lei, mas não compreendem o alcance da proteção que lhes é oferecida.

Outra pesquisa realizada em São Paulo entre os anos de 2012 e 2014 e que analisa o discurso dos agentes estatais em face do fenômeno da violência doméstica e familiar contra a mulher é citada por Santos (2015). Para além das questões já identificadas em outras pesquisas, Santos (2015) analisa os resultados obtidos e menciona que os profissionais que trabalham nas DEAMs não se veem ocupando um lugar na rede de serviços que atua na superação do ciclo de violência doméstica. Para eles, o papel das delegacias seria o de, precipuamente, combater a violência por meio da investigação criminal e da efetivação das medidas protetivas de urgência. Além disso, haveria, segundo afirma a autora, uma postura das delegacias no sentido de fechar-se para o diálogo com outras organizações governamentais e não-governamentais que integram a rede. Ademais, são poucos os policiais que receberam capacitação em ONGs feministas, fora do âmbito das respectivas academias de polícia.

Ao discorrer sobre o tratamento dispensado pelas DEAMs à questão da violência doméstica e familiar contra a mulher, Santos (2015) distingue as abordagens feminista, familista, de gênero e interseccional de gênero, raça e classe, conforme já mencionado na Seção 2.

Tendo como parâmetro as diferentes abordagens mencionadas, a pesquisa citada por Santos (2015) conclui que, no âmbito das DEAMs, prevalece a intervenção familista, apesar de haver identificado experiências pontuais de percepção da violência doméstica e familiar contra a mulher sob o prisma feminista, de gênero e até mesmo interseccional de gênero, raça e classe. E conclui que, dependendo da abordagem, o atendimento à mulher muda drasticamente. Sendo prevalente a intervenção familista,

o que se evidencia nas DEAMs seria a conservação da família em detrimento da proteção à mulher enquanto vítima de violência, desconsiderando processos de revitimização comuns a esse fenômeno. Essa constatação revela que as DEAMs não compreenderam nem praticam o escopo principal da Lei Maria da Penha.

Outro relatório de pesquisa que merece ser consignado refere-se a uma roda de conversa ocorrida na Bahia em 2012, como parte das atividades fomentadas pela CPMI da Violência contra a Mulher. O relato das mulheres é de tal modo marcante, que optamos por mencioná-lo. Segundo Tavares (2015), os depoimentos revelam

[...] o desencantamento e a descrença das mulheres em situação de violência doméstica e familiar com a rede de proteção social. Suas narrativas falam de solidão, mágoa e impotência diante do descumprimento da Lei nº 11.340, dos serviços e profissionais que ainda tratam a violência doméstica e familiar como um assunto de ordem privada e que, portanto, deve ser resolvido pelo casal, entre quatro paredes, sem a interferência de agentes, peritos, delegadas e juízas, que têm tarefas mais importantes. Sem serem ouvidas, as mulheres sentem-se desrespeitadas, humilhadas, desassistidas e temerosas [...]. (TAVARES, 2015, p. 557)

Durante os debates, ficou claro que as dificuldades na implementação da Lei Maria da Penha não se circunscrevem ao despreparo dos profissionais encarregados de atender à mulher. Ao citar o caso de juízas que tentam a reconciliação da vítima com seu agressor, Tavares (2015) afirma que tais dificuldades são também decorrência de “valores patriarcais que limitam a questão da violência à esfera privada e naturalizam a desigualdade de poder presente no seio familiar.” (TAVARES, 2015, p. 553)

E conclui que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar

[...] não encontram na rede de atendimento o acolhimento e a proteção de que necessitam, pois são culpabilizadas pela situação de violência e tratadas como réus. A forma como são atendidas, isto é, a morosidade, o descaso e a indiferença com que são tratadas, rouba a sua dignidade e autoestima, ao mesmo tempo em que afeta sua saúde física e emocional. Por essa razão, consideram o atendimento insatisfatório, tanto nas DEAMs como na Vara, no Ministério Público, no IML e até no Disque 190, classificando-os como “horríveis” [...]. (TAVARES, 2015, p. 557)

Outro estudo que merece ênfase é o de Campos (2017). Segundo a autora, algumas pesquisas sobre a aplicabilidade das medidas protetivas de urgência têm concluído que a burocracia e o tradicionalismo típicos do sistema jurídico brasileiro continuam

representando sério obstáculo à efetivação desse direito. Segundo a autora, existem estudos que apontam que quase metade das medidas pleiteadas é indeferida por falta de informações, o que redundaria na desconsideração da natureza de urgência que caracteriza a medida, bem como na sobrecarga que impõe às vítimas uma responsabilidade argumentativa e probatória indevida à sua situação. (DINIZ; GUMIERI, 2016 *apud* CAMPOS, 2017)

Outro dado das pesquisas aponta que cerca de $\frac{1}{4}$ dos pedidos de medida protetiva de urgência estaria sendo indeferido sem justificativa (DINIZ; GUMIERI, 2016 *apud* CAMPOS, 2017) ou em razão de não possuir as provas ou as testemunhas necessárias. (PASINATO *et al*, 2016 *apud* CAMPOS, 2017)

Quanto ao prazo para concessão das medidas, Campos (2017), citando diversos autores (AZEVEDO *et al*, 2016; DINIZ; GUMIERI, 2016; PASINATO *et al*, 2016), afirma que não raro a medida é concedida ultrapassando o prazo legal de 48h.

A concessão da medida protetiva de urgência requer, conforme determina a lei, o devido monitoramento, de modo que não seja descumprida e vire letra morta. Contudo, a ausência de integração com os demais serviços pertencentes à rede impede que esse monitoramento ocorra adequadamente. Ademais, não haveria acompanhamento dessa situação, redundando em possível subnotificação dos casos. A autora acrescenta que a estratégia de patrulhamento realizado pela Polícia Militar nos casos de medidas protetivas é até promissora, mas os resultados ainda carecem de melhor avaliação. (AZEVEDO *et al*, 2016; DINIZ; GUMIERI, 2016; PASINATO *et al*, 2016 *apud* CAMPOS, 2017)

O contexto revelado pelas pesquisas em relação às dificuldades de concessão de medidas protetivas demonstra que a postura do Poder Judiciário encontra-se nos “limites da casa patriarcal” (LAURETIS, 1994 *apud* CAMPOS, 2017). Segundo a autora, o sistema estaria de todos os modos lutando para enclausurar a Lei Maria da Penha dentro de seus limites, negando-lhe a natureza jurídica autônoma, regida por regras próprias, conforme lhe foi originariamente outorgada pelo legislador em 2006. (CAMPOS; CARVALHO, 2011 *apud* CAMPOS, 2017)

Haveria, de acordo com Campos (2017), uma inversão de ônus, de modo que a dificuldade de compreender a dinâmica da violência doméstica por parte dos serviços colocaria a mulher em oposição ao sistema de justiça que deveria lhe dar atenção. Outra questão apontada refere-se à noção de que a política de assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar se resume à concessão de medidas protetivas de urgência. É fato que isso já seria um grande passo, mas a assistência prevista na lei vai muito além de uma mera proteção situacional.

Por fim, vale ressaltar a pesquisa “Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres”, realizada em 2017 pelo Senado Federal em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV).

A partir da narrativa das mulheres entrevistadas, é possível identificar que muitas das dificuldades constatadas no início de vigência da Lei Maria da Penha ainda persistem, passados 11 anos de seu advento.

Segundo foi constatado, o marco legislativo e a execução precária das políticas públicas introduzidas pela Lei Maria da Penha por parte do poder público, em todos os níveis, podem estar na gênese do aumento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, do aumento da parcela de vítimas que preferem nada fazer após serem agredidas, bem assim do elevado percentual de entrevistadas que afirmam que a Lei Maria da Penha não protege as mulheres em situação de violência ou, quando muito, as protege apenas parcialmente. (SENADO FEDERAL, 2018)

Outra constatação da pesquisa diz respeito às causas da subnotificação da violência doméstica e familiar contra a mulher. Considerando que a mulher vitimizada, quando busca a atuação do Estado, o faz com vistas a interromper um ciclo de violência, o fato de estar deixando de denunciar casos de agressão decorreria do medo de sofrer ainda mais violência, tanto como represália por parte do agressor, quanto por parte do próprio Estado durante o atendimento. O medo dessas mulheres é tão evidente que elas não têm receio somente em relação a si próprias. Elas também têm medo de que o agressor sofra violência por parte do Estado. (SENADO FEDERAL, 2018)

Dentre as narrativas, merecem destaque as falas que denunciam a falta de opção para estas mulheres, porquanto não lhes reste alternativa senão acreditar que o poder público irá garantir a sua proteção. Mas quando elas chegam à delegacia, fragilizadas pela violência, são atendidas por um policial que não é especialista; acabam sendo novamente vitimizadas no local onde deveriam ser amparadas; e muitas das quais, morando em cidades pequenas do interior, são conhecidas do delegado ou do médico que as assiste, porque nestes locais todos se conhecem, de modo que denunciar o agressor acaba sendo uma nova violência que elas sofrem. Chegam a pedir aos policiais para que não prendam seu marido, nem batam nele, que só queriam que ele fosse aconselhado. Conscientes de que é assim que acontece, estas mulheres acabam pensando duas ou três vezes antes de acionar a polícia e, nesse pensar, desistem de fazê-lo. Quando finalmente acionam a polícia, é porque já estão vivendo há anos num ambiente de violência e, simplesmente, não suportam mais. (SENADO FEDERAL, 2018)

A pesquisa apurou também que não é apenas o medo de novas agressões, ou de verem seu marido ser agredido, que faz com que muitas mulheres deixem de procurar a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar. Elas preferem calar-se porque dependem economicamente do agressor ou porque têm vergonha de expor sua vida íntima para familiares, amigos e para a sociedade em geral. Esse contexto decorre, pelo menos parcialmente, da incapacidade do poder público de oferecer a estas mulheres acesso às políticas protetivas que visem a sua independência financeira; que as incluam no mercado de trabalho; que lhes deem moradia e acesso a creches e/ou educação básica aos filhos; e que lhes ofereça condições adequadas de proverem sua própria segurança física e psicológica. (SENADO FEDERAL, 2018)

A pesquisa constatou ainda uma possibilidade que não tem sido adequadamente explorada pelo poder público, ou seja, a de fornecer às mulheres em situação de violência doméstica e familiar entradas alternativas à delegacia. Seria o caso dos Centros de Referência de Atendimento Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e dos agentes de saúde que visitam as famílias. Todos os profissionais que atendem à família nestes serviços, que não são voltados diretamente para o enfrentamento do fenômeno, poderiam averiguar casos

de violência doméstica e familiar. E para tanto deveriam ser devidamente capacitados. (SENADO FEDERAL, 2018)

Em relação às medidas protetivas de urgência, a reclamação ainda persiste. Há casos de mulheres vitimizadas que ficam esperando meses para ter autorizada uma medida que seria de urgência. Além disso, o monitoramento dessas medidas requer adequação e ampliação. E menciona o caso das guardas municipais, que poderiam ser incluídas no rol de entidades que prestam esse serviço. (SENADO FEDERAL, 2018)

A pesquisa também constatou que os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, nas poucas localidades onde foram instalados, só julgam questões criminais, abstendo-se de sua competência cível. (SENADO FEDERAL, 2018)

Outro aspecto suscitado na pesquisa diz respeito à necessidade de instalação de serviços especializados para atendimento exclusivo à mulher em situação de violência, tais como Centros de Atendimento à Mulher, Casas-Abrigo, Casas de Acolhimento Provisório, serviços de saúde especificamente voltados para a violência contra a mulher, além, obviamente, das DEAMs, dos Núcleos especializados no Ministério Público e na Defensoria Pública e dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. (SENADO FEDERAL, 2018)

Ademais, uma questão premente em municípios de menor porte e mais distantes diz respeito a sua imanente dificuldade em constituir uma rede especializada de serviços. Torna-se crucial, portanto, a retomada da atuação conjunta entre os governos federal e estadual para definição de polos municipais, de modo que os serviços especializados de atendimento à mulher sejam oferecidos de forma regionalizada. (SENADO FEDERAL, 2018)

As pesquisas e estudos aqui mencionados são apenas uma amostra de todo um arcabouço de análises e reflexões construídas ao longo desses anos. Não pretendíamos confrontar a totalidade de pesquisas e estudos existentes, mas apenas um apanhado daqueles que tivemos acesso. O que eles comprovam é que praticamente todas as dificuldades típicas do início de vigência de uma norma tão

inovadora quanto a Lei Maria da Penha, com algumas poucas ressalvas, se repetem hoje, quinze anos depois.

Em todas as pesquisas e estudos citados, os problemas resumem-se basicamente à falta de investimento do poder público, desde a criação de DEAMs e de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, passando pela estruturação dos equipamentos de atendimento adjacentes, até a qualificação do respectivo recurso humano. No nível pragmático, esses são os problemas aparentes do sistema. Mas é possível compreender as dificuldades de implementação da Lei Maria da Penha também em outro nível, menos aparente e que, por esta razão, tem se mostrado quase insuperável.

Desde o início de vigência, as novas regras vêm enfrentando resistência em não poucos segmentos da sociedade. A lei foi acusada de ser inconstitucional. Mas, na esteira de Lima (2011, p. 272),

[...] inconstitucional era o sistema anterior, sabidamente discriminatório e prejudicial ao gênero feminino porque desconsiderava as peculiaridades desse tipo de violência, bem como os tratados internacionais que regiam a matéria.

E conclui que “somente uma cultura patriarcal arraigada pode sustentar críticas a uma Lei que, por tão lógica, parece já ter nascido tardiamente.” (LIMA, 2011, p. 272)

Nesse mesmo sentido, merecem destaque as conclusões da CPMI da violência contra a mulher. Referida comissão, além de apontar inúmeras dificuldades de ordem pragmática já mencionadas anteriormente, identifica um outro nível de obstáculo: a cultura patriarcal, machista e racista que impera na sociedade brasileira e que tem constituído um empecilho quase inexpugnável à implementação efetiva da Lei Maria da Penha. (BRASIL, 2013)

Uma outra crítica à lei foi o tratamento, segundo alguns, demasiadamente penal, dado à matéria. Essa crítica, no entanto, revela a nuance cultural por trás do discurso. Com efeito, o Direito Penal não se ocupa, ou não deveria se ocupar de questões de ordem privada. O pensamento patriarcal compreende que as questões domésticas entre

homens e mulheres são de ordem privada. Logo, episódios de violência ocorrida no ambiente familiar seriam de ordem privada, não sujeitos ao código penal. Haveria, portanto, um discurso subliminar no âmbito da crítica que se opõe a aplicação da Lei Maria da Penha, considerando-a excessivamente penal. (LAVIGNE; PERLINGEIRO, 2011)

Pougy (2010, p. 79-80) adverte que, sendo a violência de gênero “o resultado da dominação-exploração de mulheres ao longo da história”, o Poder Judiciário não deveria atenuar o tratamento criminal do fenômeno, como se pudesse haver uma “solução mágica para corrigir desajustes”.

Debert e Gregori (2008 *apud* POUGY, 2010), na mesma linha de Santos (2015), defendem que há, no sistema de justiça criminal, um remanejamento de perspectiva, de ordem política e semântica, que faz o escopo de defesa da mulher migrar para o de defesa da família, ao mesmo tempo em que desconsidera que é justamente no âmbito familiar que ocorrem variadas formas de violência decorrentes de dinâmicas dessimétricas, recortadas por relações de poder que reforçam, entre outras, a desigualdade de gênero.

Reforçando a necessidade de que o Poder Judiciário e, com ele, todo o sistema de atendimento, resgate a lógica de defesa da mulher e não da família, lógica essa que inspirou a Lei Maria da Penha, Barsted (2011) afirma que o reconhecimento formal dos direitos das mulheres, embora represente o rompimento com a agenda patriarcal que impunha a subordinação feminina, não basta por si só, porquanto seja necessário que, a ele, se junte o usufruto efetivo desses direitos. Em suma, o texto de lei é um passo, mas é preciso que os direitos sejam de fato exercidos e que o Estado garanta esse exercício.

Embora o ambiente privado e familiar devesse ser, de acordo com a tradição patriarcal, um espaço seguro e protegido, o fato é que a casa tem se tornado o lugar onde inúmeras formas de violência têm sido cometidas, não raro de modo invisível. (CAMPOS; CARVALHO, 2011)

Nesse sentido e ressaltando uma consequência da visão familista no âmbito do sistema de atendimento, Bianchini (2011) afirma que

a compreensão do problema da violência doméstica e familiar contra a mulher exige a análise do papel reservado ao sexo feminino nas relações sociais. Facilmente se verificam sobras consistentes do sistema patriarcal, marcado e garantido pelo emprego de violência física e/ou psíquica. (BIANCHINI, 2011, p. 230)

Sem essa compreensão, o que acaba prevalecendo nas delegacias e nos fóruns é a visão familista, que tenta, a todo custo, obter da mulher vitimizada reconciliações com o companheiro agressor, desconhecendo a rotina silenciosa de violência que, muitas vezes, não se manifesta, mas fica subentendida num pedido de separação judicial. (BIANCHINI, 2011)

Não à toa, Feix (2011) conclui que

[...] falta ao Poder Judiciário e aos funcionários encarregados do cumprimento da LMP, em geral, tanto os pertencentes às polícias quanto ao Ministério Público, a apropriação dos conceitos básicos da Lei e dos seus fins. São eles: a desigualdade de gênero e violência de gênero como violação dos direitos humanos, conceitos fundamentais para desconstrução dos preconceitos e estereótipos discriminatórios e possível classificação de certas condutas violentas, não de todas as agressões praticadas contra as mulheres, como passíveis de tratamento pela LMP. (FEIX, 2011, p. 212)

Outra dificuldade enfrentada na aplicação da Lei Maria da Penha e relacionada à visão estereotipada da violência de gênero, de acordo com Beloque (2011), é a vitimização secundária que a mulher sofre no âmbito estatal. Tratamos desse fenômeno ao discorrer sobre violência institucional na Seção 2. E voltamos aqui, por entendermos que esse problema compromete a eficácia da Lei da Maria da Penha, sendo, portanto, uma dificuldade que subsiste desde a entrada em vigor da lei.

Nesse sentido, Beloque (2011) afirma que

A vitimização secundária se reflete no tratamento recebido pela mulher quando presta declarações como vítima na polícia ou em juízo, quando se submete a exames corporais necessários à prova da existência da agressão, quando se vê confrontada com o agressor no processo em desigualdade de forças e, muito especialmente, quando transparece dúvida acerca do exercício ou da renúncia de seus direitos enquanto vítima em função das

consequências práticas de sua conduta processual para o próprio agressor e para a sua família. (BELOQUE, 2011, p. 338)

E conclui que a vitimização secundária da mulher em situação de violência doméstica e familiar em fóruns, delegacias e outras repartições públicas sempre foi um obstáculo a desencorajar a denúncia e a adoção de providências, tornando o fenômeno quase invisível e deveras subnotificado. (BELOQUE, 2011)

Percebemos, outrossim, que as dificuldades de implementação da Lei Maria da Penha podem ser consideradas em dois níveis, como defendemos. Um nível, relativo às precariedades estruturais, de ordem pragmática, observável facilmente na superfície. E outro, relativo aos efeitos da tradição patriarcal brasileira, da dominação masculina e da desigualdade de gênero, de ordem institucional, observável apenas subliminarmente. Neste nível, o problema revela-se apenas nas entrelinhas, quase sempre. Até mesmo as pesquisas citadas anteriormente acabam apontando mais as questões práticas do cotidiano e deixando apenas entrever o papel do nível institucional.

Tanto aqueles problemas, de ordem pragmática, quanto estes, de cunho institucional, são igualmente relevantes. Mas é possível colocá-los numa relação de causa e efeito, porquanto as dificuldades do nível institucional possam ser consideradas antecedentes, em certa medida até causais, e as dificuldades do nível pragmático possam situar-se como possíveis consequências daquelas. O presente estudo pretende abordar esses dois níveis de dificuldade na pesquisa de campo, sem a pretensão de deslindar a possível relação causal entre ambos. Procuramos separá-los apenas para facilitar sua interpretação e identificar algum achado que interesse à pesquisa.

A política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar prevê uma rede interligada de atores encarregados de sua implementação. Antes de passarmos à próxima fase do nosso trabalho, importa realizar um apanhado do que existe de estrutura e serviços em nível federal, estadual e municipal, especialmente neste último, destinados à realização da política. A leitura abstrata da lei permite-nos ter uma previsibilidade desses serviços e da respectiva rede de atendimento. Mas

somente o inventário da estrutura efetivamente atuante nos três níveis governamentais nos dará uma verdadeira noção do que foi feito e do que falta fazer.

5 A REDE DE ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

A finalidade da presente seção é apresentar a estrutura de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora. Essa estrutura, obviamente, responde a um mandamento superior que delinea a política pública de proteção à mulher.

Desta forma, optamos por descrevê-la a partir do nível federal, onde, naturalmente, as prescrições legais nascem. É o nível da Lei Maria da Penha, bem assim das demais normas e planos de amplitude nacional. Procuramos, desta forma, conhecer, em termos de país, a estrutura ideal para atender à mulher. São previsões normativas. Algumas dessas previsões, felizmente, já existem no nível local. Outras, lamentavelmente, estão apenas inseridas em planos que projetam a expansão da rede, ou seja, já deveriam estar atendendo à mulher, mas ainda nem saíram do papel. Em seguida, buscamos descortinar a estrutura a partir da qual Minas Gerais, em específico, realiza a política de proteção à mulher. Por fim, discorreremos sobre a estrutura no nível municipal, apresentando a rede de atendimento à mulher em situação de violência, especialmente a violência doméstica e familiar, da cidade de Juiz de Fora, confrontando suas cisões, rupturas e incompletudes.

Importante destacar que o nosso propósito de relacionar os equipamentos disponíveis no nível federal, estadual e municipal em termos de rede de serviços foi projetado a partir de pesquisas nos sítios oficiais do governo, nesses três níveis. A descontinuidade das administrações e dos respectivos serviços prejudicou o inventário, de modo que ele não pode ser considerado taxativo e terminal. Para se ter uma ideia, durante a pesquisa, uma nova administração municipal tomou posse e, obviamente, a estrutura sofreu alterações, situação esta que monitoramos e incluímos no presente trabalho.

Em termos federais, o país oscila entre a maior ou a menor atenção ao tema da violência contra a mulher. A criação de órgãos especializados e as constantes

alterações de estrutura responderam, não raras as vezes, a pressões externas. E a implementação das ações, conforme sói ocorrer, acabou sendo negligenciada.

A presença de uma estrutura pública nacional que estivesse voltada exclusivamente para a questão da mulher é objeto de embates desde 1937, quando Bertha Lutz, uma das pioneiras do movimento feminista do país, propôs a Getúlio Vargas a criação do Departamento Nacional da Mulher. A ideia, no entanto, não resistiu ao Estado Novo. (SAFFIOTI, 1976)

Décadas mais tarde, em 04 de abril de 1983, era criado em São Paulo o primeiro órgão dedicado à implementação de políticas públicas voltadas para a mulher no país: o Conselho Estadual da Condição Feminina⁷. (SAFFIOTI, 1976)

Pouco depois, Minas Gerais seguiria o exemplo de São Paulo e criaria o Conselho Estadual da Mulher, no dia 24 de agosto daquele mesmo ano⁸. (MINAS GERAIS, 1983)

O país só reagiria aos movimentos que exigiam atenção ao tema da mulher em 1986, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). (SANTOS, 2006)

Nesse ano, inúmeros debates no âmbito do CNDM dariam origem a um complexo de reivindicações que seriam o embrião da Carta da Mulher Brasileira aos Constituintes que seriam eleitos em outubro de 1986. (PIMENTEL, 2016)

A década de noventa reservou ao esse conselho um protagonismo maior. Esse período seria reservado às conferências internacionais sobre os direitos das mulheres.

Entre estas, merece destaque a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, ocorrida em Belém do Pará em 1993, cujas

⁷ O Conselho Estadual da Condição Feminina foi criado por meio do Decreto Estadual nº 20.892, de 04 de abril de 1983. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=57579>

⁸ O Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais foi criado pelo Decreto nº 22.971, de 24 de Agosto de 1983. Disponível em: : <https://bityli.com/4DFtP>.

deliberações representam importante marco na definição das políticas sobre o tema. (SANTOS, 2006)

Uma outra conferência foi considerada marco na afirmação dos direitos da mulher como direitos humanos. Trata-se da Convenção de Pequim, realizada em 1995, e que insere o conceito de gênero na agenda internacional. (CEPAL, 2015)

Mas foi somente em 2002 que uma estrutura pública foi de fato criada: a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, subordinada ao Ministério da Justiça. Essa secretaria seria, no ano seguinte, transformada na Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), doravante vinculada à Presidência da República. (SANTOS, 2006)

Embora o enfrentamento à violência contra a mulher fosse um aspecto central, ele não constava da estrutura da SPM, quando de sua criação. Essa estratégia seria incorporada aos poucos, especialmente depois da realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004. E assim foi até que, em 2009, é criada dentro da SPM a Subsecretaria de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. (BRASIL, 2013)

Pouco depois, em abril de 2010, a SPM finalmente ganharia status de ministério. Assim seria até 2015, quando é criado o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, absorvendo a SPM e demais estruturas. Esse ministério teria vida curta, sendo extinto no ano seguinte. Suas atribuições, junto com a SPM, voltariam para o Ministério da Justiça e Cidadania. Em 2018, a SPM seria novamente transferida, desta vez para o Ministério dos Direitos Humanos. Por fim, em 2019, é criado o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, sendo a SPM incorporada à nova pasta.

Toda a política brasileira voltada para a proteção à mulher vicejou no âmbito dessa confusa estrutura federal. E foi a partir desse arranjo que foi celebrado, logo após o advento da Lei Maria da Penha, o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Referido documento formalizava um acordo federativo envolvendo o governo federal e os governos dos estados e dos municípios com vistas à

implementação, em todo o território nacional, de ações integradas de enfrentamento à violência contra a mulher. (BRASIL, 2007a)

De acordo com Brasil (2013), esse acordo federativo pressupõe a transversalidade de gênero e a intersectorialidade de ações, programas e políticas, com vistas beneficiar o maior número possível de mulheres. O fluxo de ações deveria envolver a formação de parcerias entre diferentes atores dentro do governo (ministérios, secretarias, coordenadorias, etc.), bem assim a articulação nos níveis federal, estadual e municipal. Esse arranjo baseia-se ainda na capilaridade das ações, programas e políticas, uma vez que sua execução, embora decorra de pressupostos nacionais, acabe sendo implementada no nível local, mormente com a participação da sociedade civil.

A complexidade do fenômeno da violência contra a mulher faz com que a implementação das ações, programas e políticas dependa da formação de uma rede de serviços. O Pacto diferencia dois tipos de redes: a rede de enfrentamento à violência contra as mulheres e a rede de atendimento à mulher em situação de violência. (BRASIL, 2011a)

A rede de enfrentamento tem como foco a efetivação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, especialmente em relação aos seguintes eixos: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. Desta forma,

diz respeito à atuação articulada entre as instituições/ serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. (BRASIL, 2011c, p. 13)

Considerando esses propósitos, a rede de enfrentamento é integrada por agentes governamentais e não governamentais, especialmente ONGs feministas, movimento de mulheres, conselhos deliberativos e consultivos, serviços voltados para agressores, universidades, órgãos federais, estaduais e municipais voltados para a garantia de direitos (habitação, educação, trabalho, seguridade social, cultura, etc.) e

serviços especializados e não especializados de atendimento à mulher. (BRASIL, 2011c)

Já a rede de atendimento é mais específica, composta pelos serviços especializados e não especializados da rede de enfrentamento, especialmente os relacionados às áreas da saúde, da assistência social, da justiça e da segurança pública. (BRASIL, 2011c)

Os serviços especializados são aqueles prestados com exclusividade à mulher em situação de violência. Integram a rede de atendimento os seguintes serviços especializados (BRASIL, 2011a):

- Centros de Referência de Atenção à Mulher;
- Núcleos de Atendimento à Mulher em Situação de Violência;
- Centros Integrados da Mulher;
- Casas Abrigo;
- Casas de Acolhimento Provisório (Casas de Passagem);
- Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM);
- Núcleos Especializados de Atendimento às Mulheres nas delegacias comuns;
- Patrulha Maria da Penha e Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica das Polícias Militares;
- Núcleos da Mulher nas Defensorias Públicas;
- Promotorias Especializadas;
- Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher;
- Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180);
- Ouvidoria da Mulher;
- Serviços de saúde voltados ao atendimento exclusivo de mulheres em situação de violência; e
- Serviços de atendimento em fronteiras secas (Núcleos da Mulher na Casa do Migrante).

Para fins de melhor compreensão dos serviços especializados da rede de atendimento à mulher em situação de violência, optamos por conceituá-los.

Os centros de Referência de Atendimento à Mulher são serviços de acolhimento, acompanhamento e orientação destinados a atender à mulher em situação de violência, qualquer que seja a sua manifestação: violência doméstica, familiar, sexual, tráfico de mulheres, etc. (BRASIL, 2020b)

Os Núcleos de Atendimento à Mulher têm a mesma atribuição dos Centros de Referência, porém funcionam em espaços menores, normalmente em municípios de menor porte. (BRASIL, 2011c)

Os Centros Integrados de Atendimento à Mulher são espaços integrados de atendimento, onde diversos serviços especializados são prestados conjuntamente. Normalmente os serviços funcionam numa mesma instalação, entre os quais a sede do Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a promotoria e a Defensoria Pública especializada, o Centro de Referência de Atendimento à Mulher, a DEAM e o Instituto Médico Legal. (BRASIL, 2011c)

As Casas Abrigo são locais seguros destinados a fornecer, temporariamente, abrigo protegido, sigiloso e integral à mulher em risco de morte decorrente de violência doméstica e familiar. (BRASIL, 2020b)

As Casas de Acolhimento Provisório fornecem abrigo não sigiloso de curta duração (até 15 dias) para mulheres em situação de violência, bem assim aos seus dependentes, não submetidos a risco iminente de morte. (SENADO FEDERAL, 2020)

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) são Delegacias de Polícia Civil que realizam atendimento especializado à mulher em situação de violência, tanto no registro de crimes, quanto na sua investigação e no manejo das medidas protetivas de urgência. (BRASIL, 2020b)

Quando não há DEAM na localidade, o atendimento à mulher em situação de violência pode ocorrer nos Núcleos ou Postos de Atendimento à Mulher das delegacias comuns. Essas delegacias normalmente possuem equipe própria para realizar os atendimentos à mulher. (SENADO FEDERAL, 2020)

A Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD), também conhecida como Patrulha Maria da Penha, é um serviço prestado pela Polícia Militar com vistas à proteção da mulher em situação de violência doméstica e familiar. A atuação da PPVD obedece a um protocolo específico de atendimento, realizado em conjunto com outros órgãos e por meio de respostas não apenas à mulher vitimizada, mas também em relação ao agressor. (MINAS GERAIS, 2015)

Os Núcleos Especializados e as Defensorias Públicas Especializadas são serviços prestados pelas Defensorias Públicas no atendimento exclusivo à mulher em situação de violência. (BRASIL, 2020b)

De igual modo, as Promotorias Especializadas são serviços prestados pelo Ministério Público, no âmbito de suas atribuições, especificamente à mulher em situação de violência. (BRASIL, 2020b)

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher são as estruturas no âmbito do Poder Judiciário com competência cível e penal em favor da mulher em situação de violência doméstica e familiar. Onde não foram instalados, a prestação jurisdicional é realizada por Varas Especializadas. (BRASIL, 2011c)

A Central de Atendimento à Mulher é o serviço gratuito e confidencial disponibilizado por meio de ligação telefônica (Ligue 180), com a finalidade de receber denúncias de violência e reclamações e prestar orientação sobre os serviços oferecidos à mulher vitimizada. (BRASIL, 2011a)

Já a Ouvidoria da Mulher é um serviço de escuta qualificada que permite à mulher comunicar-se diretamente com a estrutura da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, com vistas a receber informação ou orientação, e a fazer denúncias, reclamar ou elogiar os serviços prestados e dar sugestões. (BRASIL, 2011c)

Os serviços de saúde voltados exclusivamente ao atendimento da mulher em situação de violência são aqueles disponibilizados no nível de assistência médica, de enfermagem, psicológica e social às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, inclusive sexual. (SENADO FEDERAL, 2020)

Por fim, os Serviços de Atendimento em Fronteiras Secas são aqueles prestados nos Núcleos da Mulher instalados em Casas do Migrante, destinados à mulher em situação de violência em trânsito nas regiões de fronteira. (BRASIL, 2011c)

Além dos serviços especializados anteriormente mencionados, a rede de atendimento é constituída ainda de serviços não especializados, que são aqueles onde, normalmente, a mulher recebe o primeiro suporte. Integram a rede de atendimento os seguintes serviços não especializados (BRASIL, 2011a):

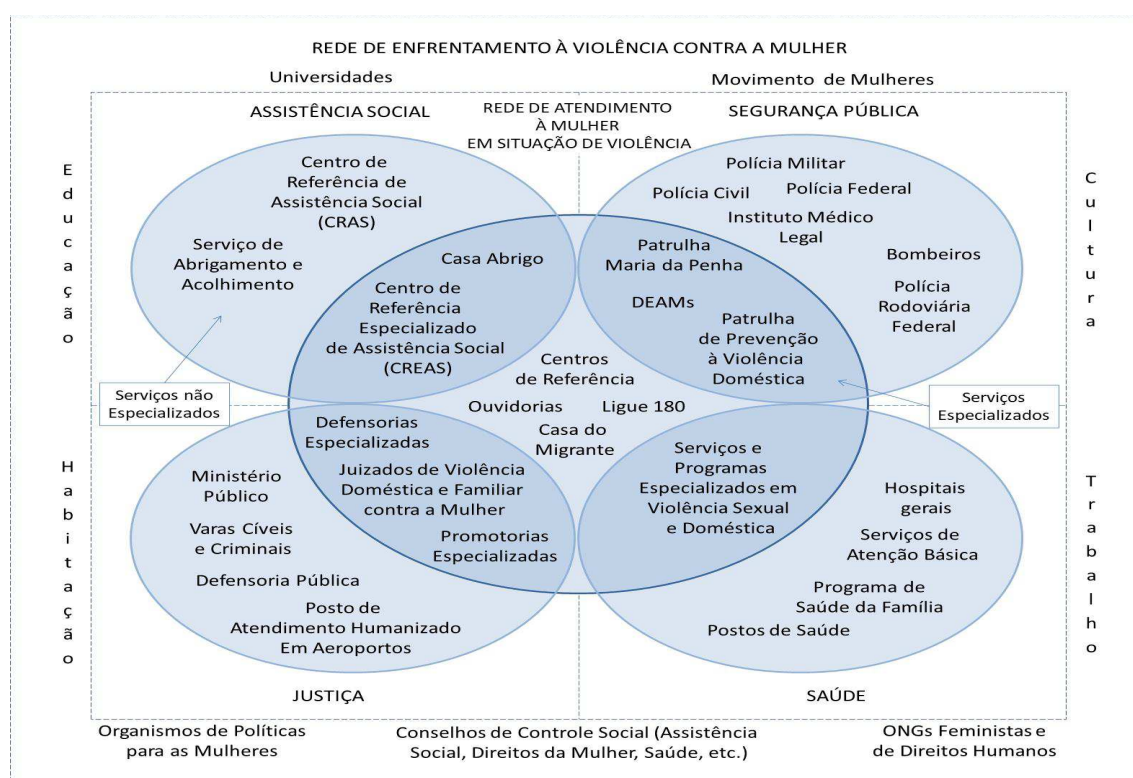
- Hospitais gerais;
- Serviços de Atenção Básica à Saúde;
- Programa Saúde da Família;
- Polícias;
- Centros de Referência de Assistência Social (CRAS);
- Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS);
- Ministério Público;
- Defensorias Públicas;
- Postos avançados de atendimento à migrante.

Entre os serviços não especializados anteriormente referidos, merece destaque o papel exercido pelo CRAS e pelo CREAS, devido a sua disponibilidade de acesso na maioria dos municípios brasileiros. O CRAS é o serviço de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social destinado a prevenir situações de vulnerabilidade. O programa de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) é o principal serviço prestado pelo CRAS. Seu escopo é a atuação continuada no âmbito das famílias com vistas a fortalecer sua função protetiva, prevenir ruptura de vínculos, promover o acesso e a fruição de direitos e contribuir para uma melhor qualidade de vida. Lado outro, o CREAS é o serviço de assistência social que atua no âmbito de famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social decorrente de violação de direitos. O principal produto de atuação do CREAS é o serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Nesse sentido, presta assistência especializada, realiza encaminhamentos à rede de serviços locais e acompanha os casos encaminhados. (SENADO FEDERAL, 2020)

Percebe-se, desta forma, que tanto o CRAS quanto o CREAS podem eventualmente prestar o primeiro atendimento à mulher em situação de vulnerabilidade social, devendo, portanto, acolher a demanda recebida e dar o devido encaminhamento. No caso do CREAS, por sua atuação especializada em contextos já desfigurados pela violência, o atendimento pode até mesmo ser incorporado ao rol de serviços especializados da rede de atendimento à mulher.

Articulando serviços especializados e não especializados, dentre o rol anteriormente mencionado, a rede de atendimento à mulher em situação de violência é fator crucial para a efetividade dos mecanismos de proteção previstos na Lei Maria da Penha. Mas, para tanto, é necessário forte entrosamento, definição clara de competências e, sobretudo, vontade política. A Figura 5 (infra) esquematiza como ocorre essa articulação.

Figura 5 – Articulação das redes de serviço: rede de enfrentamento à violência doméstica contra a mulher e rede de atendimento à mulher em situação de violência.



Fonte: O autor, adaptado de Brasil (2011a; 2011b; 2011c), Minas Gerais (2016c) e Senado Federal (2018).

A rede de enfrentamento (FIG. 5) é mobilizada quando a mulher em situação de violência doméstica e familiar procura um dos serviços e solicita a adoção de

providências. Uma das formas de isso ocorrer é quando ela aciona a Polícia Militar ou, no caso de Juiz de Fora, dirige-se ao Centro de Registro de Ocorrência Policial (CROP), ou ainda quando procura diretamente a Delegacia da Polícia Civil e solicita o registro de uma ocorrência de agressão, por exemplo. Pode ainda acontecer de a mulher vitimizada procurar um serviço médico de urgência, ocasião em que, ao narrar sua queixa ao profissional de enfermagem ou ao médico, este terá a obrigação de notificar o fato à autoridade policial em até 24h⁹.

Após registro da ocorrência pela Polícia Militar, a mulher em situação de violência doméstica e familiar é habitualmente encaminhada ao serviço médico de urgência e, em seguida, à DEAM. Na delegacia, a autoridade policial irá realizar sua oitiva e colher todas as provas que servirem para o esclarecimento do fato. Caso ela concorde em representar contra o agressor, o ato será formalizado. Após o registro, a mulher agredida deverá ser encaminhada para realização de exame de corpo de delito. Caso requeira medida protetiva de urgência, expediente específico deverá ser encaminhado ao juiz em até 48h para deliberação.

A autoridade policial deverá também ouvir o agressor, assim como eventuais testemunhas do fato. A folha de antecedentes criminais do agressor deverá ser providenciada. O inquérito policial será instaurado e concluído no prazo, sendo remetido à justiça.

O autor do fato poderá permanecer preso preventivamente até que o processo judicial chegue a termo ou sofrer os efeitos de medidas protetivas de urgência em seu desfavor. O juiz poderá requisitar apoio dos outros serviços da rede, especialmente com vistas ao monitoramento das medidas protetivas deferidas, atribuição esta que cabe, normalmente, à Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica da Polícia Militar.

No âmbito da justiça, o fato tramitará no Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher ou em Vara Criminal adaptada para tal fim. Eventuais demandas de família, como pensão, divórcio e guarda dos filhos devem tramitar perante esse

⁹ É obrigatória a notificação, em todo o território nacional, dos casos em que houver indícios ou confirmação de violência contra a mulher atendida em serviços de saúde públicos e privados, conforme previsto na Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019.

mesmo juízo. Cabe ao Ministério Público oferecer denúncia em face do agressor e acompanhar todos os atos do processo, inclusive aqueles de natureza cível. A Defensoria Pública atuará no acompanhamento da mulher em situação de violência, orientando-a em todas as fases do processo. Compete ainda ao juiz encaminhar a mulher vitimizada aos serviços assistenciais disponíveis. Desta forma, poderá ela ser acomodada em Casa Abrigo ou ser incluída em programas do governo, ou ainda atendida na rede de saúde, conforme suas necessidades.

A importância do tema da violência doméstica e familiar contra a mulher suscitou, ainda, no âmbito do Congresso Nacional a implementação de medidas voltadas para o tema.

Nesse sentido, há na Câmara dos Deputados a Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Mulher, criada em 2016. A atuação dessa Comissão encontra-se registrada através de relatórios de atividades, desde sua criação até o ano de 2019. Foram inúmeras audiências públicas e seminários, além da apresentação de projetos de lei em tramitação naquela casa legislativa. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020)

Mais recentemente, em março de 2019, a Câmara dos Deputados criou a “Comissão Externa destinada a acompanhar os casos de violência doméstica contra a mulher e o feminicídio no país”. Referida comissão tem por finalidade acompanhar o tema fora da sede da Câmara, de modo a compreendê-lo, dar voz à mulher em situação de violência e avaliar as estruturas públicas de atendimento. Para tanto, elaborou plano de trabalho que contempla além da produção de audiências públicas envolvendo áreas temáticas e oportunizando a oitiva de especialistas, operadores do Direito, mulheres em situação de violência e representantes da sociedade civil organizada, a realização de visitas técnicas, o levantamento e a produção de informações sobre o fenômeno e a apresentação de projetos de lei acerca do tema. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020)

Já no âmbito do Senado Federal, foi criada, em 2013, a Procuradoria Especial da Mulher, com vistas a incutir, naquela casa legislativa, o debate acerca das questões de gênero. Pouco depois, em 2016, era criado o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV), tendo como atribuição produzir e sistematizar estatísticas oficiais e

pesquisas sobre o fenômeno da violência contra a mulher. (SENADO FEDERAL, 2020)

Outra estrutura criada pelo Poder Legislativo, desta vez reunindo ambas as casas, foi a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher, instituída em 2014 e composta por representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Referida comissão tem como competência analisar eventuais falhas nas ações e serviços de seguridade social, segurança pública e jurídica que afetem mulheres em situação de violência; apresentar proposta que vise consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e realizar audiências e reuniões com a sociedade civil organizada, especialistas e entidades internacionais com vistas a discutir e formular propostas sobre o tema em questão. (SENADO FEDERAL, 2020)

Para além da estrutura até aqui mencionada, prevista na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, importa-nos também relacionar o que existe em termos de atendimento especificamente no Estado de Minas Gerais.

Com efeito, no âmbito do Estado, o órgão de primeiro escalão que responde pelas políticas de proteção à mulher é a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE). Referida secretaria tem como competência, entre outras, formular, planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar ações, em todo o Estado, voltadas para:

- a proteção, defesa e reparação dos direitos humanos de públicos específicos, entre os quais a mulher;
- o enfrentamento da violência e a promoção da autonomia da mulher; e
- as políticas transversais relativas à igualdade entre mulheres e homens e ao combate à violência, aos preconceitos de origem, raça, cor, sexo, idade e a qualquer outra forma de discriminação. (MINAS GERAIS, 2019a)

Dentro da estrutura da SEDESE situam-se as Subsecretarias de Direitos Humanos e de Participação e Diálogos Sociais. Estas subsecretarias são encarregadas de cuidar dos temas relacionados à mulher. Notadamente em relação à Subsecretaria de Direitos Humanos cabe ainda a coordenação do Centro Risoleta Neves de atenção psicossocial à mulher em situação de violência. E à Subsecretaria de Participação e

Diálogos Sociais a coordenação da política estadual dos direitos das mulheres. À coordenação encarregada dessa tarefa incumbe a articulação envolvendo órgãos e entidades do poder executivo, legislativo, judiciário, municípios, Ministério Público e Organizações da Sociedade Civil com vistas ao enfrentamento à violência contra as mulheres. (MINAS GERAIS, 2019a)

Por fim, está também subordinado à SEDESE o Conselho Estadual da Mulher, criado pelo Decreto nº 22.971, de 24 de agosto de 1983. Referido órgão é, nos termos de seu regimento interno, voltado para a promoção da autonomia, do empoderamento e da emancipação das mulheres, do enfrentamento do aop e de toda forma de violência e discriminação baseada em gênero, raça e etnia, deficiência, orientação sexual, identidade de gênero, geração, classe social, diversidades regionais e religiosas. (MINAS GERAIS, 2018b)

A SEDESE fornece proteção social especial, que consiste na oferta de serviços, programas e projetos voltados para o enfrentamento de situações de risco pessoal e social devido à violação de direitos. Essa atividade se divide em dois níveis: proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. (MINAS GERAIS, 2019b)

A proteção social especial de alta complexidade refere-se aos serviços de proteção integral e de acolhimento em diferentes equipamentos voltados para indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos, inclusive de retirada do núcleo familiar. Enquadra-se nesse nível a atenção à mulher em situação de violência e a unidade pública destinada a atendê-la dentro da estrutura da SEDESE é o abrigo institucional. (MINAS GERAIS, 2019b)

A SEDESE fornece atendimento psico-jurídico-social na modalidade presencial a mulheres em situação de violência. O *site* da secretaria fornece endereço e telefone de contato apenas para Belo Horizonte. (MINAS GERAIS, 2020a)

Em relação ao atendimento de saúde, a SEDESE também fornece formas de contato para consultas programadas e atendimentos de urgência. O *site* da secretaria informa

que o serviço é prestado em diversas unidades médicas da capital e do interior, inclusive Juiz de Fora (Hospital Regional Dr. João Penido). (MINAS GERAIS, 2018a)

Em 2016, o governo do Estado sancionou a Lei nº 22.256, de 26 de julho. Referida lei instituiu a política de atendimento à mulher vítima de violência no Estado. Entre os objetivos da política de atendimento à mulher vítima de violência estão o atendimento integral com dignidade, sem discriminação e evitando a revitimização, bem assim o aperfeiçoamento dos serviços especializados de atendimento no âmbito da saúde, da rede socioassistencial e do sistema de justiça. Em termos de estrutura, a lei prescreve a ampliação da rede de atendimento por meio da criação de casas para abrigo provisório e emergencial, assim como a instalação de centros avançados para acolhimento e orientação da mulher. (MINAS GERAIS, 2016a)

Da mesma forma que em nível federal, a rede de enfrentamento à violência contra a mulher em Minas Gerais é composta de diversos atores. Buscando uma fonte que definisse essa composição, encontramos uma lista no *site* do Conselho Estadual da Mulher (MINAS GERAIS, 2016b?). De acordo com este *site*, a rede estadual de enfrentamento à violência contra a mulher, formada desde 2006, articula ações em Belo Horizonte, na Região Metropolitana e em outros municípios do Estado de Minas Gerais, sendo composta dos seguintes órgãos e entidades:

- Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM);
- Subsecretaria de política para as Mulheres (SPM/MG);
- Conselho Estadual da Mulher- CEM/MG;
- Centro Risoleta Neves de atendimento de Minas Gerais;
- Coordenadoria da Mulher em situação de violência Doméstica e Familiar do Tribunal de justiça de Minas Gerais/COMSIV;
- Promotoria de justiça especializada no combate á violência- MP/MG;
- Centro de apoio operacional das promotorias de justiça de defesa dos Direitos Humanos e Apoio Comunitário – CAO-DH;
- Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher em situação de Violência- Nudem;
- Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais- SEDS/MG;
- Polícia Militar de Minas Gerais, Patrulha de Violência Doméstica-SPVD;

- Polícia Civil de Minas Gerais, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher- DEAM;
- Consórcio Regional de Promoção da Cidadania “Mulheres das Gerais”;
- Coordenadoria dos Direitos da Mulher de Belo Horizonte- CONDIM/PBH;
- Benvinda Centro de Apoio à Mulher;
- Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – CMDM/BH;
- Instituto mineiro de Saúde Mental e Social – instituto Alban;
- Núcleo de Gênero e Diversidade sexual – NUGDS/SMED-BH;
- Grupo de Estudo de Gênero, sexualidade e sexo em Educação da UFMG-GSS;
- Coordenadoria de Políticas para as Mulheres de Contagem;
- Coordenadoria de Políticas para as Mulheres de Lagoa Santa;
- Coordenadoria de Políticas para Mulheres de Nova Lima;
- Secretaria Municipal de Assistência Social/Proteção Social Especial de Betim;
- Secretaria Municipal de Ação Social/Proteção Social Especial de Itabira;
- Secretaria Municipal de Assistência social/Proteção social Especial de Ribeirão das Neves;
- Fórum de Mulheres do Mercosul /Brasil;
- Conselho Regional de Psicologia- CRP, Movimento Graal do Brasil/MG;
- Movimento Popular da Mulher- MPM;
- União Brasileira de Mulheres- UBM-Minas;
- Movimento Olga Benário;
- Secretaria de Estado de Segurança Pública / Subsecretaria de Prevenção Social a Criminalidade/Programa Mediação de Conflito – SESP;
- Secretária de Estado de Saúde -SES- MG;
- 13ª Vara Criminal;
- 14ª Vara Criminal;
- 15ª Vara Criminal; e
- 16ª Vara Criminal.

Uma simples leitura do rol anterior de órgãos e entidades que compõem a rede estadual de enfrentamento à violência contra a mulher nos permite antever que sua estrutura limita-se à Capital e a algumas outras cidades. O município de Juiz de Fora não é citado. Ademais, parece-nos que a lista não foi devidamente atualizada. Um

exemplo é a lista de varas criminais da Comarca de Belo Horizonte que compõem a rede que também está desatualizada, porquanto o Tribunal de Justiça de Minas Gerais possui em funcionamento um total de cinco Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no Estado, sendo quatro na Capital e um na cidade de Contagem, este último instalado em 2019. Estas alterações de estrutura, que são comuns e até normais, tornam árdua a tarefa de manter operante uma rede de serviços. E dificultam, obviamente, o mapeamento dos órgãos e entidades que a compõem.

Em 2020, o governo lançou o MG Mulher, um serviço de atenção à mulher que disponibiliza um aplicativo de telefone celular que oferece suporte à mulher em situação de violência. Além de vídeos e orientações, o aplicativo oferece também endereços de unidades policiais mais próximas e a possibilidade de criação de uma rede de contatos para fins emergenciais e comunicação de agressões em tempo real. O MG Mulher inclui ainda um programa de monitoramento diuturno de homens usuários de tornozeleira eletrônica em decorrência de violência de gênero e a criação de grupos multidisciplinares para estudo do fenômeno. (MINAS GERAIS, 2020b)

Além disso, desde julho de 2020, em virtude da pandemia de covid-19, a mulher tem a opção de registrar a ocorrência de violência doméstica e familiar por meio da delegacia virtual. Desta forma, registros de lesão corporal, agressão, ameaça ou descumprimento de medida protetiva de urgência podem ser feitos via internet. (MINAS GERAIS, 2020b)

O Estado informa ainda que dispõe de 73 DEAMs nas principais cidades, não obstante esse número não cubra nem 10% dos municípios de Minas Gerais. Estas unidades contam com equipes multidisciplinares formadas por psicólogos e assistentes sociais capacitados para o acolhimento qualificado da mulher em situação de violência. (MINAS GERAIS, 2020b)

O governo criou ainda, no âmbito da Polícia Civil, o Núcleo Especializado em Investigação de Femicídios, dentro da estrutura da Divisão Especializada em Investigação de Crimes Contra a vida do Departamento Estadual de Investigação de Homicídios e Proteção à Pessoa. Referido Núcleo deverá ocupar-se exclusivamente

das investigações de feminicídio, mormente na capital do Estado. (POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS, 2019)

No âmbito da Polícia Militar, o Estado conta com o serviço da Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica (PPVD), lançada em 2010, estando presente em 50 municípios, também um número ínfimo se consideradas as 853 cidades de Minas Gerais. Além desse serviço, a PMMG dispõe ainda de três unidades especializadas de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar nas cidades de Belo Horizonte, Contagem e Santa Luzia. (MINAS GERAIS, 2020b)

Por fim, a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública atua também em face do agressor, por meio do programa Central de Acompanhamento de Alternativas Penais (CEAPA). No programa, os assistidos são encaminhados pela justiça para participarem de grupos reflexivos de troca de experiências e discussões temáticas voltadas para a mudança de comportamento. (MINAS GERAIS, 2020b)

Outro órgão que executa ações de proteção à mulher em situação de violência é a Defensoria Pública, conforme previsão legal inserida na Lei Maria da Penha. No âmbito da Defensoria Pública de Minas Gerais, foram criados os Núcleos de Defesa da Mulher (NUDEM). O primeiro deles é o NUDEM/BH, sediado na Capital, que, inclusive, é anterior à Lei Maria da Penha, porquanto tenha sido criado em 1987. Outros núcleos foram criados nas comarcas de Araguari, Contagem, Itajubá, Juiz de Fora, Montes Claros e Varginha. (DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS, 2020)

Em relação ao Ministério Público de Minas Gerais, a única Promotoria Especializada no Combate à Violência Doméstica e Familiar que foi instalada atua perante a Comarca de Belo Horizonte. Não há promotoria especializada atuando em outra comarca do Estado. A estrutura mais recente voltada para a proteção da mulher em situação de violência é o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CAOVD), criado em março de 2019. O CAOVD é um órgão auxiliar no âmbito do Ministério Público. Sua finalidade precípua é fornecer apoio aos promotores de justiça que atuam no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2019)

A seu turno, o Poder Judiciário conta, no Estado de Minas Gerais, com estrutura ainda tímida de atendimento à mulher em situação de violência. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça, que monitora a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais possui, instalados, 05 juizados, sendo 04 em Belo Horizonte e 01 Contagem, este último criado em 2019. Desses, apenas 03 contam com serviços psicossociais exclusivos. Nas demais comarcas do Estado, os crimes decorrentes de violência doméstica e familiar contra a mulher são julgados por varas criminais adaptadas. (CNJ, 2020)

Mais recentemente, em Juiz de Fora, o TJMG criou, por meio da Resolução n. 988, de 23 de março de 2022, a Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2022)

Além dessa estrutura, o TJMG dispõe, desde 2011, de uma Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (COMSIV). Dentre as atribuições desta coordenadoria, podemos destacar o papel de assessorar a Presidência e a 2ª Vice-Presidência do Tribunal e a Corregedoria Geral de Justiça nos assuntos relacionados ao tema, cuidar da interlocução entre o Poder Judiciário, a imprensa e a sociedade, bem assim a interação entre os juízes e a articulação destes com os demais atores da rede de serviços. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2011)

Da mesma forma que, em nível federal, percebemos a mobilização da Câmara dos Deputados e do Senado Federal de modo a criar estruturas próprias para lidar com a questão da mulher, podemos encontrar esse mesmo movimento também no âmbito do Poder Legislativo mineiro. Com efeito, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais criou, em 2018, a Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Mulher. Essa comissão já existia desde 2015, porém em caráter extraordinário. A sua transformação em comissão permanente decorreu da preocupação do legislador mineiro em intensificar o debate acerca do tema. São atribuições da Comissão Permanente de Defesa dos Direitos da Mulher a promoção da igualdade de gênero e da autonomia das mulheres; o fomento à ampliação da visibilidade da mulher em todas as áreas,

inclusive na política; o estímulo às políticas públicas voltadas para as mulheres; bem assim o combate à discriminação de qualquer natureza e à violência contra as mulheres, especialmente o feminicídio. (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2018)

Até aqui discorremos sobre a estrutura federal e estadual de atendimento à mulher em situação de violência doméstica. Mas os problemas ocorrem no nível local. É nos municípios que a rede opera efetivamente. Desta forma, importa que realizemos um apanhado do que existe de estrutura na cidade que escolhemos como objeto de estudo. Interessa, portanto, que nos debruçemos sobre os serviços da rede que, verdadeiramente, atuam no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora.

É cediço que a estrutura de toda prefeitura municipal, assim como de todo governo estadual e até mesmo federal, muda, em maior ou menor proporção, a cada quadriênio, sempre que novos dirigentes assumem a administração. Em Juiz de Fora isso não é novidade. Detectamos uma miríade de normas criando, extinguindo ou alterando estrutura, de modo que fizemos apenas um apanhado, via sites da prefeitura e da câmara municipal, com vistas a contextualizarmos os esforços locais em relação ao tema da mulher.

Percebemos, desta forma, que a Prefeitura Municipal de Juiz de Fora possui (ou possuiu), em sua estrutura, ao menos quatro secretarias envolvidas, direta ou indiretamente, com políticas de enfrentamento à violência doméstica e de atendimento à mulher em situação de violência, quais sejam: a Secretaria de Governo (SG), a Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), a Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania (SESUC) e a Secretaria de Saúde (SS).

Com efeito, identificamos que, em 2007, havia uma Subsecretaria da Mulher dentro da estrutura da antiga Secretaria de Governo e Articulação Institucional (JUIZ DE FORA, 2007). Essa subsecretaria seria transformada, pouco depois, em 2009, no Núcleo de Políticas para a Mulher, órgão de assessoramento subordinado à mesma secretaria, doravante denominada apenas de Secretaria de Governo (JUIZ DE FORA, 2009). Encontramos publicações acerca de uma Coordenadoria de Políticas Públicas

para as Mulheres, subordinada à Secretaria de Governo, até meados de 2015 (JUIZ DE FORA, 2015). Encontramos também no organograma dessa secretaria, disponível no site da Prefeitura Municipal, um Núcleo de Política para a Mulher, situado em nível de assessoramento, subordinado à referida pasta (JUIZ DE FORA, [s.d.]). E, mais recentemente, já na estrutura da nova administração municipal, período 2021-2024, deparamos com toda a estrutura de políticas voltadas para as mulheres subordinada à recém-criada Secretaria Especial de Direitos Humanos. No âmbito dessa secretaria, situa-se o Departamento de Políticas para Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, a quem incumbe, entre outras, a responsabilidade de acompanhar, promover, estimular, monitorar e articular junto às Secretarias e órgãos da Administração Municipal, com apoio dos respectivos conselhos e colegiados, as políticas públicas e programas que contemplem a promoção, a proteção e a defesa dos direitos das Mulheres. (JUIZ DE FORA, 2021a)

O Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) foi criado na cidade de Juiz de Fora em dezembro de 2001, como órgão consultivo e deliberativo, com o propósito de formular diretrizes, programas e políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida das mulheres, bem assim erradicar todas as formas de discriminação e violência em razão do gênero. Junto com o conselho, foi criado também o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher. (JUIZ DE FORA, 2001).

Encontramos um regimento interno do CMDM datado de 2002. Esse diploma, no entanto, foi revogado em 2014, sendo editadas novas regras neste ano, aprovadas por meio do decreto nº 11.951, de 05 de maio de 2014. O novo regimento prescreve a necessidade de articulação do Conselho com todos os órgãos no nível federal, estadual e municipal, bem assim com os serviços da rede disponíveis na cidade de Juiz de Fora. Uma das comissões permanentes que funcionam no âmbito do CMDM é a comissão de combate à violência. (JUIZ DE FORA, 2014a)

Constatamos que, em 2009, o CMDM estava inserido na estrutura da Secretaria de Governo (JUIZ DE FORA, 2009). Em 2019, porém, o CMDM já não constava mais da estrutura dessa secretaria, mas sim como suporte técnico-administrativo no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Social (SDS), que também era encarregada de gerir o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher. (JUIZ DE FORA, 2019c)

Com o advento de uma nova administração municipal em 2021, a subordinação do CMDM mudou novamente. Desta vez, foi ele inserido na estrutura da Secretaria Especial de Direitos Humanos, criada pelo novo governo. (JUIZ DE FORA, 2121b)

A partir da nova administração municipal, coube também à Secretaria Especial de Direitos Humanos coordenar e monitorar as políticas públicas relacionadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar, sendo-lhe também delegada a gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher. (JUIZ DE FORA, 2021b)

Identificamos ainda outro serviço de atendimento à mulher em situação de violência na cidade de Juiz de Fora: a Casa da Mulher. Diferentemente do CMDM, que fora transferido para a SDS em 2019, a Casa da Mulher continuou inserida na estrutura da Secretaria de Governo, desta feita na Subsecretaria de Relações Institucionais (JUIZ DE FORA, 2019a). Essa subordinação, contudo, foi alterada com a nova administração municipal, em 2021, de modo que a Casa da Mulher encontra-se, doravante, inserida na estrutura da Secretaria Especial de Direitos Humanos. (JUIZ DE FORA, 2021a)

Em relação a esse serviço, encontramos registro de sua inauguração no dia 29 de maio de 2013 (JUIZ DE FORA, 2013). Mais recentemente, em 13 de agosto de 2020, referido serviço passou a denominar-se Casa da Mulher Maria da Conceição Lammoglia Jabour¹⁰ (JUIZ DE FORA, 2020b). A casa da Mulher é, portanto, um Centro de Referência que oferece atendimento psicológico, social e orientação jurídica à mulher em situação de violência em Juiz de Fora. Tanto a Polícia Militar, quanto a Polícia Civil, por meio da DEAM, atendem nas mesmas instalações.

Toda uma estrutura de atendimento foi articulada ao longo dos anos, no âmbito da assistência social, em Juiz de Fora. Além do CMDM e da Casa da Mulher já mencionados, identificamos um rol de serviços destinados a atender a pessoas e

¹⁰ Maria da Conceição Lammoglia Jabour foi uma professora com atuação destacada nos grupos Solidariedade Pró-Creche e Pró-Habitação e na Associação Ecumênica de Apoio Jurídico ao Encarcerado. Exerceu ainda a presidência da Fundação Solidariedade Pró-Habitação. Morreu em 2019. No ano seguinte, teve seu nome proposto para designar a Casa da Mulher, sendo essa proposta aprovada por meio da Lei nº 14.079, de 13 de agosto de 2020. (JUIZ DE FORA, 2020b)

famílias em situação de vulnerabilidade, inclusive mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Os serviços listados adiante encontram-se a cargo da SDS e, diferentemente do CMDM e da Casa da Mulher, não tiveram sua subordinação alterada com a administração municipal que assumiu em 2021.

Com efeito, a SDS fornece serviços de proteção social especial de média e alta complexidade. Os primeiros, voltados para as situações de vulnerabilidade em que os vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. E os segundos, quando esses vínculos já se encontram rompidos. Em ambos os casos, importa-nos destacar o papel do CRAS e do CREAS, ambos disponíveis na rede municipal. (JUIZ DE FORA, 2020d, 2020e)

Além desses serviços, a rede de proteção social especial de alta complexidade disponibiliza, em Juiz de Fora, a Casa de Passagem, cuja finalidade é o acolhimento imediato e emergencial para mulheres em situação de violência, pelo prazo máximo de 15 dias, por meio de diferentes equipamentos, sendo esse serviço prestado pela SDS por meio da ADRA-Sudeste. (JUIZ DE FORA, 2018b)

Além dos serviços anteriormente mencionados, a SDS dispõe ainda de uma rede de parceiros para desenvolvimento de programas de assistência social, entre os quais o de proteção socioassistencial especial (PSE) de apoio psicossocial a pessoas adultas com direitos violados e/ou em situação de vulnerabilidade, projeto esse sob responsabilidade da ADRA-Sudeste e do Grupo CASA – Vila Ozanan. (JUIZ DE FORA, 2018a, 2018c)

Entre 2014 e 2015, o município fomentou ampla discussão em torno do tema da mulher. A partir desse debate, foi concebida uma proposta de Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. Essa proposta, delineada no âmbito do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, foi encaminhada à Câmara de Vereadores, em 25 de março de 2015, sob a forma de projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo. Contudo, em razão de controvérsias no debate do projeto, o prefeito optou por retirar a matéria de votação, apenas quatro meses depois de tê-la apresentado. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2015)

O Plano Municipal de Políticas para as Mulheres (PMPM) acabou, no entanto, tornando-se letra de lei, cinco anos depois, quando o Executivo local resolveu aprová-lo por meio de Decreto assinado em 30 de dezembro de 2020. O PMPM aprovado para o período de 2021 a 2024 institui, em seu Capítulo IV, os objetivos gerais e específicos, bem assim as linhas de ação definidas para o enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres em Juiz de Fora. Além de estipular a ampliação e o fortalecimento da rede de serviços, prevê a criação e manutenção da Casa Abrigo e de Centros Especializados de Atendimento à Mulher, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a divulgação maciça do Ligue 180, o funcionamento diuturno da DEAM, a inserção das mulheres em situação de violência em programas sociais do município e, por fim, a criação de um sistema municipal de dados sobre violência contra as mulheres. Estas ações, inseridas no Plano, são, em certa medida, aspectos considerados precários ou que requerem ampliação de modo que a rede de serviços se torne efetiva no enfrentamento à violência e no atendimento à mulher na cidade de Juiz de Fora. (JUIZ DE FORA, 2020a)

Por fim, o município oferece ainda, no âmbito da SDS, o serviço de Ouvidoria de Assistência Social, que é um canal de comunicação destinado aos usuários da Política Municipal de Assistência Social, entre os quais a mulher em situação de violência doméstica e familiar. (JUIZ DE FORA, 2020c)

Criada em 2016, a Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania tem sob sua responsabilidade a Guarda Municipal de Juiz de Fora. Em 2020, por meio de portaria do Chefe do Executivo, foi aprovada a criação de Plano de Ação da Guarda Municipal para o biênio 2019/2020. Neste documento, foi definida como uma das ações a serem implementadas a promoção da cidadania e das políticas públicas sociais e garantidoras de direitos. Dentro dessa ação, foram definidas várias metas, entre as quais a implementação do projeto “Mulher + Segura” em parceria com a Casa da Mulher e a SDS; e ainda a capacitação das servidoras do município através do projeto “Em defesa da Mulher”. Tais ações e metas são dignas de menção, porquanto representem a preocupação que o tema da mulher inspira no âmbito de atribuições destinadas à Guarda Municipal (JUIZ DE FORA, 2020f). Ademais, importa destacar

que a Guarda Municipal tem lançado efetivo no interior da Casa da Mulher, em apoio às atividades realizadas neste ambiente. (JUIZ DE FORA, 2019d)

Em nível de Secretaria de Saúde, a estrutura da pasta previa, em 2014, um Departamento de Saúde da Mulher (JUIZ DE FORA, 2014b). Em 2019, esse departamento fundiu-se a outro, da criança e do adolescente, formando o Departamento de Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente. Entre as atribuições deste departamento, está prevista a realização de atendimento especializado ambulatorial individual ou em grupo à mulher em situação de violência. (JUIZ DE FORA, 2019b)

Há, também, em Juiz de Fora, no âmbito da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Comissão da Mulher Advogada. Referida comissão tem por finalidade a promoção do respeito à mulher, por meio do combate às diversas formas de discriminação e do incentivo à participação da mulher no âmbito da OAB. Foi a partir dessa Comissão que foi criado em Juiz de Fora o Núcleo de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica. Esse espaço, que integra a rede de atendimento local, foi criado justamente para oferecer à mulher em situação de violência doméstica e familiar um meio de acesso às políticas de atenção introduzidas pela Lei Maria da Penha, especialmente no que se refere às medidas protetivas de urgência. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2019)

Identificamos também uma iniciativa no âmbito da Universidade Federal de Juiz de Fora que, por meio do Centro de Psicologia Aplicada (CPA), possuiria um projeto voltado para o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. As ações desse projeto consistiriam na organização de grupos de reflexão tendo como público-alvo homens envolvidos em casos de violência doméstica e familiar. O objetivo do projeto é o rompimento do ciclo de violência. Trata-se de uma parceria entre a UFJF, a Prefeitura de Juiz de Fora, o Ministério Público e o Poder Judiciário. (UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA, 2018)

Em sede de Poder Legislativo, Juiz de Fora conta com a Comissão dos Direitos da Mulher, criada no âmbito da Câmara de Vereadores, com a finalidade de apresentar proposições, opinar sobre as que forem apresentadas, realizar estudos e promover

debates sobre os direitos das mulheres. (CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA, 2012)

Além das estruturas anteriormente mencionadas, articuladas no âmbito municipal, identificamos ainda a existência, na cidade, de estrutura semelhante ao NUDEM, que é o Núcleo da Defensoria Pública encarregado, com exclusividade, da defesa dos direitos da mulher em situação de violência. (DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS, [s.d.])

No âmbito das Polícias Civil e Militar, constatamos a existência, em Juiz de Fora, de uma unidade da Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher e dos serviços da Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica, da PMMG.

Lado outro, em nível de Poder Judiciário e Ministério Público, o município de Juiz de Fora não conta com Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Há, na comarca da cidade, uma Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, criada em 2022, mas sem a estrutura do juizado, conforme prevê a Lei Maria da Penha. Há uma promotoria que atua junto à Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Considerando, portanto, o levantamento anteriormente mencionado, podemos concluir que Juiz de Fora disporia, pelo menos no papel, dos seguintes serviços integrantes da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar (FIG. 6):

Figura 6 – Serviços Especializados e Não Especializados* da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar de Juiz de Fora/MG. 2020

Assistência Social	Serviço Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • Casa da Mulher (Centro de Referência); • Casa de Passagem; e • 03 (três) unidades do CREAS Regional.
	Serviço N. Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • 11(onze) unidades do CRAS Regional; • PSE de Apoio Psicossocial a pessoas adultas; e • Ouvidoria de Assistência Social – SDS.
Segurança Pública	Serviço Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica / PMMG; e • Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher / PCMG.
	Serviço N. Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • Batalhões da PMMG sediados em Juiz de Fora; • Delegacias comuns da PCMG; • Instituto Médico Legal; • Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais; • Delegacia da Polícia Federal; e • Departamento da Polícia Rodoviária Federal.
Justiça	Serviço Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • Vara Especializada em Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; • Promotoria de Justiça atuante junto à Vara Especializada; • Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher da Defensoria Pública em JF; • Núcleo de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica da OAB JF;
Saúde	Serviço Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • Departamento de Saúde da Mulher, da Criança e Adolescente; e • Grupos de reflexão para agressores do Centro de Psicologia Aplicada/UFJF.
	Serviço N. Esp.	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitais da rede credenciada de Juiz de Fora; • Unidades de Pronto Atendimento (UPA); • Unidades Básicas de Saúde (UBS); e • Equipes da Estratégia da Saúde da Família (ESF).

(*) - Serviços Especializados são aqueles prestados com exclusividade à mulher. Os Serviços Não Especializados são aqueles onde, normalmente, a mulher recebe o primeiro suporte.
Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Percebemos, após esse levantamento, que, ao lado de uma estrutura razoavelmente sólida em Juiz de Fora, viceja também uma estrutura aparentemente instável, dependente de sucessivos governos, cuja característica prevalente é a própria incompletude. Em outras palavras, constatamos que, no nível de execução, há certo equilíbrio, mas no nível de articulação, a estrutura tende a oscilar. E é justamente no âmbito dessa articulação que a incompletude do sistema mais aparece.

Ademais, essa estrutura, que perfaz a rede de serviços anteriormente listada, é composta por inúmeros atores que, somados, têm como propósito realizar o atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Ocorre que estes atores operam um mecanismo que, embora deva estar conformado aos objetivos gerais da política de proteção à mulher inseridos na Lei Maria da Penha, apresenta cisões, rupturas e incompletudes, materializadas a partir das dificuldades de ordem pragmática e institucional, conforme mencionado na Seção 4. O resultado final desse processo de cisões, rupturas e incompletudes são disfunções na competência final do poder público de prover proteção à mulher vitimizada. Importa, desta forma, enxergar toda essa gama de estruturas, serviços, cisões, rupturas e incompletudes sob o enfoque de um novo campo do saber: a área de políticas públicas.

6. A PROTEÇÃO À MULHER ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

O propósito de estudar a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar sob o enfoque das políticas públicas é o de buscar compreender como uma questão até pouco tempo adstrita às quatro paredes de um lar virou problema público e, a partir daí, tornou-se política de Estado. Os conceitos e teorias aqui mobilizados são apenas um referencial, sem a pretensão explicativa absoluta para as cisões, rupturas e incompletudes já delineadas anteriormente. Mas servem para aclarar a questão, de modo que, a partir delas, a fala dos atores que serão submetidos à pesquisa de campo ganhe sentido na literatura.

6.1 Alguns modelos de análise de políticas públicas

De acordo com Souza (2006), um modelo explicativo de políticas públicas tem por finalidade compreender “como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos”. (SOUZA, 2006, p. 28)

O estudo das políticas públicas é tarefa das mais árduas. Percebemos que o processo de formulação de políticas, além de ser uma atividade sobremaneira complexa, revela-se permeado, não raras as vezes, de irracionalidades, inconsistências e falta de coordenação, embora seja sua preocupação central a realização de objetivos os mais variados, todos, ou quase todos, destinados a garantir a solução dos problemas que

afligem a sociedade. A consequência é que essa imensa gama de variáveis dificulta a compreensão e o estudo do tema. (WU *et al*, 2014)

Talvez por esse motivo, sejam inúmeros os modelos de análise de políticas públicas. Em razão dos objetivos do presente trabalho, nos ateremos a algumas abordagens que, compreendemos, sejam as mais adequadas, embora existam outras também aplicáveis. A razão de escolha desse referencial é pragmática. Discorreremos sobre o modelo cíclico ou sequencial de políticas públicas (*policy cycle*) e, mais detidamente, sobre a fase de implementação; em seguida, trataremos da contribuição do neoinstitucionalismo para o estudo de políticas públicas; faremos, a seguir, um apanhado acerca do papel desempenhado pelos atores na formulação e, principalmente, na implementação de uma política pública; e, ao final, trataremos do objeto de pesquisa sob o enfoque das teorias mencionadas.

6.1.1 O *policy cycle*

O modelo cíclico ou sequencial, também chamado de “*policy cycle*”, é definido por Secchi (2010, p. 33), como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes.”

Desta forma, o processo de políticas públicas seria um sequenciamento de fases parciais que se encadeiam. Esse modelo, contudo, não pode ser compreendido de forma serial, organizada e cronológica, porquanto se apresenta, não raro, como um ciclo de etapas desconexas e até alternadas, que se interpenetram e se sucedem não necessariamente de modo harmonioso. (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015)

Desde os modelos tradicionais até os mais recentes, todos ora se assemelham, ora divergem entre si, conforme a abordagem e o respectivo autor. Podemos afirmar, no entanto, que todos têm em comum as fases da formulação, da implementação e da avaliação (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 2002). A fase de implementação interessamos especialmente, conforme será visto mais adiante. Optamos por utilizar o esquema citado por Secchi (2010).

Em que pese as inúmeras versões já concebidas do *policy cycle*, Secchi (2010) procurou delimitá-lo em sete fases principais. (FIG. 7)

Figura 7 – As fases do ciclo de políticas públicas



Fonte: O autor, adaptado de Secchi (2010, p. 33)

Antes de tratarmos de cada uma dessas fases, é importante que façamos uma ressalva. Toda a literatura que pesquisamos sobre políticas públicas considera excessivamente incertas as fronteiras entre uma fase e outra, bem assim a ordem em que elas se sucedem (SOUZA, 2006; SECCHI, 2010; AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015; PERGHER; FARENZENA, 2017). Por esta razão e em respeito à opinião de Muller e Sorel (2002) e Hill e Hupe (2009 *apud* Marques, 2013), consideramos a abordagem do *policy cycle* mais como uma ferramenta didática e heurística, destinada, nos dizeres de Araújo e Rodrigues (2013), a fornecer um modelo teórico que auxilie na compreensão do processo de políticas públicas. Como bem salienta Frey (2000, p. 229), “o fato de os processos políticos não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos [...]”.

Posto isso, iniciemos a explanação do *policy cycle* pela “identificação do problema”.

Na subseção anterior, já discorremos sobre o conceito de problema público. Nos termos de Secchi (2010), um problema público representa uma disparidade entre o cotidiano e a situação idealizada, ou seja, a diferença entre a realidade pública factual e a realidade pública ideal.

De acordo com Sjöblom (1984 *apud* Secchi, 2010), três aspectos são de crucial importância na identificação de um problema público: 1) a percepção de sua existência por atores relevantes; 2) a delimitação de suas causas, soluções, culpados, obstáculos e avaliações; e 3) a possibilidade de sua resolução.

Secchi (2010) conclui que

se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na resolução de tal problema, este poderá então lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação. Essa lista de prioridades é conhecida como agenda. (SECCHI, 2010, p. 35)

A fase seguinte do *policy cycle* é a “formação da agenda”, que corresponde a um conjunto de problemas ou temas percebidos como relevantes.

Secchi (2010), citando Cobb e Elder (1983), explica que um problema público será incluído na agenda política se obtém a atenção de diferentes atores; se é passível de resolução; e se implica responsabilidades do poder público.

Depois que um problema público é incluído na agenda, os atores envolvidos no processo passam à “formulação de alternativas”, ou seja, irão prospectar soluções, estabelecendo objetivos e estratégias para cada solução possível e determinando os resultados esperados. (SECCHI, 2010)

Formuladas as alternativas, o passo seguinte é a “tomada de decisão” que, nos termos de Secchi (2010, p. 40), “representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”.

Uma vez definida a política pública, com seus objetivos e estratégias, segue-se a fase da “implementação”. É nessa fase que os resultados projetados pela política pública são produzidos, o que lhe confere especial importância. (SECCHI, 2010)

Tendo em vista os objetivos do nosso trabalho, iremos nos ater mais na explanação sobre a fase da implementação no próximo tópico.

A fase seguinte do *policy cycle* é a da “avaliação”. Nesta fase, a implementação é investigada quanto à realização dos objetivos da política e quanto à resolução do problema público que lhe deu origem. (SECCHI, 2010)

A próxima (e supostamente última) fase do *policy cycle* é a “extinção” da política pública, que ocorre a partir de três causas, de acordo com Giuliani (2005), citado por Secchi (2010). A primeira causa ocorre quando o problema público que motivou a política é considerado resolvido. A segunda ocorre quando os programas, leis ou ações que regulam e norteiam a política são tidos como ineficazes. E a terceira e última causa de extinção de uma política pública decorre da perda progressiva de importância do problema público que a originou. Secchi (2010) acrescenta o que poderia ser uma quarta causa de extinção de políticas públicas, que ocorre em decorrência da rotatividade dos governos, de reformas ministeriais ou da aprovação de uma lei orçamentária. Nestes momentos, a política pública pode ser simplesmente extinta ou substituída por outra.

6.1.2 Alguns apontamentos sobre a implementação de políticas públicas

Se é possível supor um marco teórico que ressaltou a importância da implementação no processo de formulação de políticas públicas, ele aconteceu com a publicação, em 1973, de *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*¹¹, de Pressman e Wildavsky. (SECCHI, 2010)

¹¹ Implementação: como grandes expectativas em Washington são frustradas em Oakland; ou, por que é incrível que programas federais funcionem, sendo esta uma saga da Administração de

O título da obra é sugestivo. E sua contribuição para o estudo das políticas públicas é incontestável. Com efeito, o livro esclarece que a implementação corresponde a um complexo processo que pode, invariavelmente, frustrar os melhores planos de ação. Em outras palavras, o que é concebido no centro do poder político, em Washington ou Brasília, pode fracassar na localidade onde a política pública deverá ser implementada, em Oakland ou em Juiz de Fora. Secchi (2010, p. 45) explica, então, que “são muitos os exemplos brasileiros de ‘leis que não pegam’, ‘programas que não vingam’ ou projetos de solução a problemas públicos que acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação”.

Confirmando esse contexto, típico de países como o Brasil, Wu *et al* (2014, p. 107) afirma que “a implementação é muitas vezes negligenciada na prática, e falhas de implementação são geralmente citadas como a causa do fracasso das políticas públicas ou da falta de sucesso.”

Não à toa, Perez (2010, p. 1184) aduz que

é interessante verificar o quanto, inicialmente, a ideia de implementação se restringia ao “cumpra-se” da política, uma vez que ela não era considerada no desenho da política, pressupondo que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida. O mérito do estudo de Pressman e Wildavsky foi demonstrar o quanto, apesar da decisão do nível central, a operacionalização do programa apresentava inúmeros percalços no nível local.

De acordo com Lotta (2019), os estudos acerca da implementação podem ser vistos como uma dimensão da análise de políticas públicas que volta seu olhar para o momento de execução dos objetivos e das estratégias definidas anteriormente, ou seja, quando a política pública se transforma em ação com resultado prático.

Sua finalidade precípua, segundo Hill e Varone (2016 apud Lotta, 2019, p. 13) é, portanto, “compreender as diferenças entre o que foi formulado e o que foi executado e o papel que os diferentes agentes tiveram nesse processo de transformação das políticas públicas”.

Entre as diversas abordagens teóricas que procuram analisar a implementação, destacamos a vertente que compreende

que as decisões legítimas no Estado deveriam ser tomadas pelos políticos eleitos democraticamente. Assim, se atores burocráticos (não eleitos) tomassem decisões durante a implementação, que alterasse (*sic*) os objetivos ou tarefas previamente desenhadas, isso seria uma subversão ou perversão, com riscos de comprometer a própria democracia. (LOTTA, 2019, p. 15)

Desta forma, o processo de implementação de uma política pública é olhado de “cima para baixo”, ou seja, numa perspectiva *top down*, em que os objetivos democraticamente estipulados para a política pública são tomados como referência para se identificar eventuais *gaps* de implementação, a partir de uma lógica prescritiva e normativa. (LOTTA, 2019)

Confirmando que a implementação, de acordo com esta abordagem, parte de um raciocínio normativo, Hill e Hupe (2014 *apud* LOTTA, 2019) aduzem que seu foco está na consecução dos objetivos formais inseridos na estrutura normativa da política pública.

Em outras palavras, na abordagem *top down*, a relação entre objetivos da política pública e ação implementadora tende a ser normativa, porquanto o consenso e a harmonização de interesses sejam obtidos via produção de regras formais.

Os estudos tendo como parâmetro essa abordagem demonstram, segundo Lotta (2019)¹², que as políticas públicas fracassam constantemente porque “a implementação não segue a formulação, seja porque objetivos são muito abrangentes e ambíguos, seja porque há muitos atores e valores distintos envolvidos na implementação”. E concluem que “a saída, portanto, seria aumentar definição e clareza de objetivos e aumentar controle de quem os executa.” (LOTTA, 2019, p. 15)

¹² A autora cita os seguintes estudos: Pressman e Wildavsky (1973); Sabatier e Mazmanian (1979); Gunn (1982); e Barrett (2004).

Como já é possível perceber, este viés interpretativo tem como parâmetro e foco os objetivos formais da política pública. Em que pese alguma crítica ao modelo, como por exemplo as ressalvas formuladas por Browne e Wildavsky (1984 *apud* LOTTA, 2019) e Arretche (2001 *apud* LOTTA, 2019), defendemos que o uso desse raciocínio permitiria reconhecer a caráter político e democrático que marca o processo de definição dos objetivos do setor público. Importa lembrar que o processo de formulação das políticas públicas, e, neste caso, incluímos a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, e de seus respectivos objetivos, tem lugar no parlamento e decorre de delegação outorgada diretamente pelo povo.

Ao considerarmos a implementação da política pública sob a lente de seus objetivos formais, estamos, por óbvio, prestigiando a construção democrática que a antecedeu, afinal, os objetivos, enquanto produto da vontade popular, são também orientadores da ação, servindo, por consequência, como parâmetro para a avaliação. (LOTTA, 2019)

A relevância dos objetivos formais e o papel que desempenham na implementação da política pública encontram, como orientação de estudo, indagações do tipo “por que” e “como” as ações teriam sido realizadas; se a intenção da política pública teria sido cumprida; e quais dificuldades teriam sido identificadas na produção do resultado esperado, entre outras. (LOTTA, 2019)

Importa, ainda, salientar que os objetivos, sendo claros, são parâmetro também para a coordenação e o controle, evitando comportamentos desviantes na implementação da política pública. (SANTOS, 2014 *apud* LOTTA, 2019)

Os objetivos da política pública, em sua tripla função de orientar a ação implementadora, servir de parâmetro para a avaliação da política e atuar como ferramenta de coordenação e controle, são, portanto, o elo entre a decisão política e o âmbito administrativo representado, em última instância, pela burocracia. De acordo com Hart e Wille (2012 *apud* LOTTA, 2019, p. 134), a burocracia é percebida aqui como “um ator fragmentado, com interesses próprios e capaz de promover visões específicas acerca das políticas públicas nas quais atua”. Decorreria desse contexto a inevitabilidade do controle, afinal o comportamento dos indivíduos no âmbito

organizacional nem sempre é colaborativo. Eles podem, por diversos motivos, se afastar dos objetivos formais construídos anteriormente, o que demandaria medidas de correção. (LOTTA, 2019)

Qualquer ação dos atores encarregados da implementação que fuja aos objetivos formais da política poderia ensejar a adoção de medidas de correção. E isso só é assim porque a discricionariedade aqui não é refutada, mas admitida enquanto disfunção, sendo um gatilho que justifica o controle.

Destacando a existência de uma dicotomia entre política e administração, Bilhim (2016) afirma que os representantes da primeira, a quem ele chama de eleitos, resumem o seu papel à definição da agenda e das alternativas e à tomada de decisão. Para estes, sua contribuição se encerraria com a publicação do diploma legal que regula a política pública. A implementação e a avaliação seriam responsabilidade da administração, a quem o autor chama de designados. E conclui que este seria o motivo pelo qual as políticas públicas são fragmentadas e, não raro, acabam fracassando. (BILHIM, 2016)

Outro aspecto importante a ser considerado é que os gaps de implementação acabariam alterando a própria política e contribuiriam para a não consecução dos objetivos. Segundo Lotta (2019),

tudo isso poderia ser evitado se os formuladores fossem capazes de manter a política clara, evitando objetivos ambíguos (HILL, 2006); se os executores fossem treinados e controlados nos marcos desses entendimentos; assim como se as condições práticas de funcionamento da política estivessem garantidas, como disponibilidade de recursos normativos, humanos e materiais.

De acordo com Walt (1994 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013), uma vez concebida a política pública, a implementação seria um processo técnico de conformação aos objetivos propostos. Decorre dessa noção a ideia de que decisão, de um lado, e implementação, de outro, possuiriam arenas e atores diferentes. A implementação seria, pois, uma decorrência. Para explicá-la, seria necessário investigar o processo que lhe deu origem, ou seja, o próprio processo de formulação da política pública. A investigação teria como cerne as normas que estruturam a política, bem assim o que

Lima e D'Ascenzi (2013) chamam de "lacuna". Para eles, "lacuna" equivale às mudanças que acontecem na política enquanto ela é executada. Essas mudanças subvertem os objetivos formais definidos anteriormente e, para evitá-las, é necessário que, no processo de formulação, a política seja clara; os objetivos, os financiamentos e as responsabilidades não sejam ambíguos; e os atores encarregados da implementação estejam sob rígido controle, limitando-lhes qualquer margem de manobra ou discricionariedade. (LIMA; D'ASCENZI, 2013)

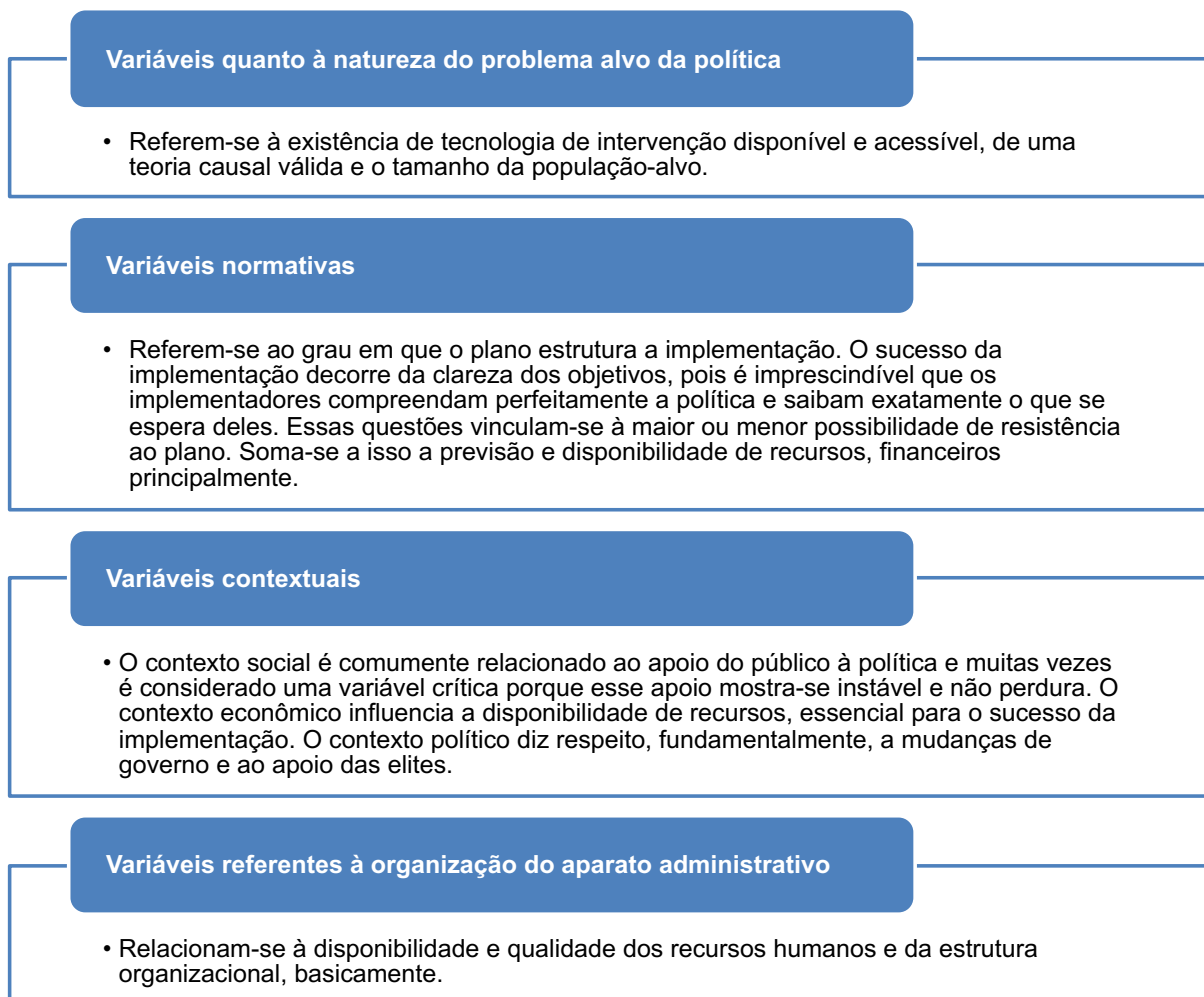
Nestes termos, os autores concluem que

limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental. Às falhas de comunicação comumente é atribuído o fracasso do processo de implementação, sempre julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 103)

Dentro desse escopo, Lima e D'Ascenzi (2013) compilaram, a partir dos estudos de diversos autores¹³, quatro grupos de variáveis que influenciam no sucesso ou no fracasso do processo de implementação de políticas públicas, de acordo com a perspectiva *top down*. (FIG. 8)

¹³ Foram citados por Lima e D'Ascenzi (2013) os seguintes autores: Howlett e Ramesh (1995); Sabatier e Mazmanian (1996); Van Meter e Van Horn (1996).

Figura 8 – Variáveis que influenciam no processo de implementação



Fonte: o autor, adaptado de Lima e D'Ascenzi (2013).

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013), as variáveis mencionadas seriam aptas a interferir no sucesso da implementação. E o padrão para aferir esse sucesso seria, a partir da perspectiva *top down*, os objetivos formais da política pública.

Agregando conteúdo ao presente debate, podemos ainda compreender que outras variáveis seriam aptas a interferir no processo de implementação de uma política pública. Com efeito, o complexo de regras formais e informais que regem as instituições também teria, em certa medida, essa capacidade. Nesse sentido, temos a contribuição da teoria neoinstitucionalista.

6.1.3 A contribuição do neoinstitucionalismo

A abordagem das políticas públicas sob o viés do neoinstitucionalismo é justificada por Frey (2000) e Marques (2013). Referidos autores compreendem que a teoria neoinstitucional é sobejamente significativa para estudar o tema, especialmente no Brasil, um país marcado por um sistema político ainda em transformação, pleno de instituições nem tão estáveis assim e em que o Estado sempre foi figura central na produção de políticas públicas. Nesse contexto, a variável institucional tenderia a explicar, com razoável segurança, o sucesso ou o fracasso das políticas públicas.

Frey (2000) salienta que as análises tradicionais de políticas públicas superestimaram o conteúdo das políticas, atribuindo-lhe mais importância que às condições institucionais que atuam no processo de formulação e implementação. Esse contexto teve como consequência o descaso aos elementos estruturais da própria política, prejudicando o resultado das pesquisas nesse campo.

Referindo-se às teorias institucionais, como a de Parsons, Frey (2000) aduz que as instituições

ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e finalmente, sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo. (FREY, 2000, p. 231)

E adverte para a posição de alguns estudiosos do tema, como Schelsky (1970 *apud* FREY, 2000), para quem as instituições assumiriam um papel, em regra, positivo com vistas à estabilidade dos sistemas. Frey (2000) diverge e sugere uma revisão e uma relativização desse enfoque. Para ele, é crucial entender que as instituições existem não somente para satisfazer as necessidades humanas ou como elemento estrutural das interações sociais. Citando Waschkuhn (1994), Frey (2000, p. 231) reforça que as instituições também “determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual”. Desta forma, a institucionalização acaba sendo também um peso, porquanto não represente somente a exclusão de inúmeros atores, mas também o tormento da burocratização e suas consequências. (O’DONNELL, 1991 *apud* FREY, 2000)

Ao relativizar o papel positivo que as instituições exercem no tecido social, Frey (2000) não está negando que elas exerçam um determinado papel, está dizendo que elas não são apenas um reflexo das necessidades do indivíduo e da sociedade. Nestes termos, acrescenta um exemplo ao debate, introduzindo a noção de instituições políticas, que seriam

padrões regularizados de interação conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais. (PRITTWITZ, 1994 *apud* FREY, 2000, p. 231-232)

E conclui que “é esse o ponto de partida do neo-institucionalismo (*sic*) que tematiza os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política”. (FREY, 2000, p. 232)

Para Frey (2000), o neoinstitucionalismo, contudo, não propõe uma macroteoria de instituições políticas. O que essa corrente teórica faz é enfatizar a importância da variável institucional para a explicação do processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, Souza (2013) aduz que as instituições, vistas como um conjunto de regras formais e informais que influenciam o comportamento dos atores, seriam capazes de remodelar as alternativas políticas; alterar a posição relativa desses atores e, com isso, afetar, em certa medida, o resultado esperado.

Buscando sublinhar o conceito e ratificando a influência das instituições na vida social e, por óbvio, no processo de formulação de políticas públicas, Ferrera (1998, p. 10 *apud* SECCHI, 2010, p. 63) consigna que as instituições são

um conjunto de práticas sociais que, com alguma persistência, moldam e constroem as interações entre indivíduos e a coletividade. Essas práticas sociais são tipicamente disciplinadas por organizações e regras formais (constituições, leis e regulamentos), mas sempre se apoiam sobre específicos pressupostos cognitivos e normativos.

March e Olsen (1989 apud MULLER; SUREL, 2002, p. 41), por sua vez, afirmam que as instituições são

[...] rotinas, procedimentos, convenções, papéis, estratégias, formas organizacionais e tecnologias em torno das quais a atividade política é construída, mas também as crenças, paradigmas, códigos, culturas e saberes que rodeiam, sustentam, elaboram e contradizem esses papéis e essas rotinas (MARCH; OLSEN, 1989 apud MULLER; SUREL, 2002, p. 41).

Lima e D'Ascenzi (2018) distinguem as instituições entre formais e informais. Para eles,

no campo das políticas públicas, são consideradas instituições formais as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos. Já as instituições informais são os hábitos, as rotinas, as convenções, as crenças, os valores e os esquemas cognitivos. A partir dessas definições, percebemos que as instituições conformam os contextos de ação dos atores das políticas públicas. (LIMA, D'ASCENZI, 2018, p. 52)

Desta forma, o neoinstitucionalismo pressupõe que os mecanismos de decisão que norteiam a postura dos atores de políticas públicas são determinados, em grande parte, pelas estruturas político-institucionais. (FREY, 2000)

Os atores políticos não agiriam apenas em razão de seus interesses pessoais. No processo de formulação e implementação de políticas públicas, por exemplo, eles atuam de acordo com suas identidades, na condição de cidadãos, políticos, servidores públicos, médicos, engenheiros, sindicalistas ou chefes de família. Noutros termos, “regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias apropriadas.” (FREY, 2000, p. 233)

Desta forma, o processo de formulação e implementação das políticas públicas estaria condicionado, de algum modo, ao papel exercido pelas instituições. A definição sobre quem pode ou não participar da tomada de decisão, a alteração de percepção dos atores em relação aos respectivos interesses, as condições de pressão, de conflitos e de alianças, o acesso a novas concepções e parâmetros para resolução dos problemas, tudo isso são mecanismos pelos quais as instituições, em alguma medida e sem pretender exclusividade, induzem, cerceiam, fomentam ou intervêm nas políticas públicas. (LIMA; D'ASCENZI, 2018)

6.2 Os atores encarregados da implementação de políticas públicas

Conforme já mencionamos anteriormente, toda política pública é mediada por atores mais ou menos numerosos, conforme o tema e o interesse que desperta na sociedade. De acordo com Secchi (2010, p. 77), “na literatura das ciências políticas, os atores são todos aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política.” Quanto maior a capacidade de um determinado ator de influir no conteúdo e nos resultados de uma política pública, maior será sua relevância para o processo de formulação. Desde a identificação do problema público, passando pela sua inclusão na agenda, a formulação das alternativas e a tomada de decisão, culminando com a implementação das ações, são os atores os responsáveis por todo o ciclo de vida das políticas públicas, especialmente por seu sucesso ou fracasso.

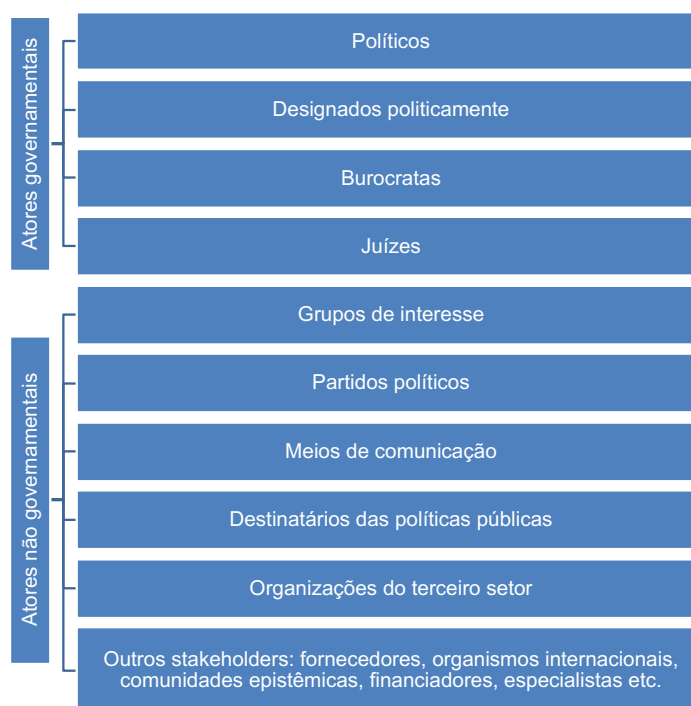
O papel desempenhado pelos atores, no caso, indivíduos, grupos e organizações, no processo de formulação de uma política pública não é algo estático, mas ao contrário, extremamente dinâmico. Eles vivenciam interações, destinam recursos conforme seus interesses, viabilizam coalizões e apaziguam conflitos no âmbito de um processo político que culmina na realização mais ou menos eficaz dos objetivos propostos pela política pública.

Nestes termos, conforme salientam Wu *et al* (2014), os atores influenciam a política pública desde seu nascedouro até sua implementação e eventual extinção. Mas é useiro e vezeiro que uma enormidade de atores em nada participem da formulação de políticas e da tomada de decisão, mas sejam sobremaneira importantes na implementação posterior.

Secchi (2010), citando Moon e Ingraham (1998), refere-se a um esquema analítico no qual os atores de políticas públicas são dispostos em três categorias: os políticos, que são aqueles eleitos ou designados politicamente; os burocratas, que são os selecionados por concurso; e a sociedade civil, que reúne os atores não pertencentes à administração pública.

Numa variação do modelo mencionado por Moon e Ingraham, Secchi (2010) propõe um critério que detalha melhor os diversos atores de políticas públicas, embora os classifique em apenas duas categorias: os atores governamentais e os atores não governamentais. (Fig. 9)

Figura 9 – Atores de políticas públicas por categoria



Fonte: o autor, adaptado de Secchi (2010, p. 79)

Secchi (2010) descreve os políticos como atores fundamentais no processo de políticas públicas, porquanto, na condição de representantes eleitos da coletividade no âmbito dos poderes executivo e legislativo, tenham autoridade legal e legitimidade para agir em nome de seus representados.

Os designados politicamente ocupam um nível intermediário, abaixo dos políticos eleitos e acima dos burocratas concursados. Essa categoria é composta basicamente por pessoas indicadas pelo político eleito para atuar em cargos de chefia, direção ou assessoramento. São os ocupantes de cargos de confiança e de cargos comissionados. (SECCHI, 2010)

Os burocratas são, basicamente, os funcionários públicos. A esse respeito, Secchi (2010) alerta que a conotação do termo burocracia aqui não é a das ciências da

Administração ou da Sociologia, que o enxergam como um modelo organizacional. Nem o sentido popular, que compreende burocracia como uma disfunção ou algo negativo. A conotação que o termo assume para Secchi (2010) e para o presente trabalho é a das ciências políticas.

Nestes termos, a burocracia seria o corpo de funcionários encarregados de fazer a máquina administrativa funcionar. Por esta razão, seu papel é crucial em todas as fases do processo de formulação de políticas públicas. Mas é ainda mais importante na implementação das ações. Nos dizeres de Secchi (2010, p. 84) “é na fase da implementação que a burocracia tem seu maior papel, transformando valores e orientações políticas em atividades executadas pela administração pública.”

Entre os inúmeros tipos de burocratas, Secchi (2010) destaca os chamados burocratas de linha de frente ou, nos termos de Lipsky (1980 apud SECCHI, 2010), *street level bureaucrats*. Esse grupo de funcionários são assim caracterizados por estarem em contato direto com o público e por possuírem, informalmente, grande poder discricionário para decidir. Secchi (2010) cita os policiais, os assistentes sociais, os professores, médicos, bombeiros e funcionários de atendimento ao público como exemplo de burocratas de linha de frente.

Enfatizando a importância dessa categoria de atores de políticas públicas, Wu *et al* (2014, p. 98) afirmam que

a burocracia, com todos os seus conflitos intra e interorganizacionais endêmicos, é um ator importante e determinante da implementação de políticas públicas. Embora os políticos sejam atores significativos no processo de implementação, a maioria das atividades do dia a dia da administração de rotina está normalmente dentro da competência dos servidores públicos assalariados.

A categoria dos juízes, mencionada à parte por Secchi (2010), engloba os integrantes do poder judiciário. Segundo o autor, os juízes desempenham papel essencial na implementação de políticas públicas, porquanto sejam eles os responsáveis por interpretar e aplicar a lei com justiça, tanto em face do cidadão quanto em relação à própria administração pública.

Os grupos de interesse são coletividades organizadas de pessoas que se reúnem voluntariamente em torno de determinado tema e influenciam as políticas públicas relacionadas à sua área de interesse. Os grupos de interesse podem ser formais, como um sindicato; ou informais, como o movimento feminista. A atuação dos grupos de interesse ocorre sob a forma de pressão, influenciando a política pública desde o seu nascedouro até sua implementação. Nesta fase, em específico, os grupos de interesse apoiam as ações e fiscalizam e exercem pressão para que a política seja efetivamente realizada. (SECCHI, 2010)

Os partidos políticos são organizações formais instituídas a partir de determinados projetos políticos; e sua atuação ocorre no sentido de influir ou protagonizar o processo de formulação das políticas públicas. (SECCHI, 2010)

A mídia, formada pelos meios de comunicação, atua no processo de políticas públicas ao servir como mecanismo de difusão de informações. Sua atuação ocorre também pressionando a opinião pública ou como instrumento de controle da esfera política e da própria administração pública.

Os destinatários de políticas públicas são os *policytakers*, ou seja, os indivíduos, grupos e organizações aos quais a política pública é destinada. Embora seja rotulada como uma categoria passiva de ator de política pública, o fato é que os *policytakers* acabam atuando, influenciando a opinião pública e os grupos de interesse. (SECCHI, 2010)

As organizações do terceiro setor são as organizações privadas sem fins lucrativos que atuam em torno do interesse coletivo. Nesse sentido, diferem dos grupos de interesse que atuam em face do interesse dos próprios membros. São chamadas de terceiro setor, porque atuam em complemento ao primeiro setor, que é o Estado, e ao segundo setor, que são os grupos empresariais. Sua área de abrangência é grande, envolvendo temas como saúde, educação, meio ambiente, cultura e proteção de minorias. (SECCHI, 2010)

Os atores envolvidos na implementação de uma política pública podem atuar isoladamente, mas é mais comum que atuem por meio de arranjos que reúnam vários atores diferentes. A partir de tais arranjos, os atores conseguem interagir melhor,

contribuindo para o alcance dos objetivos da política pública. Faria (2003), citado por Lima e D'Ascenzi (2018), procura explicar os padrões de interação entre múltiplos atores a partir da ideia de redes de políticas públicas.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2018), estas redes de políticas públicas seriam formas organizacionais que reúnem e mobilizam inúmeros atores, públicos e/ou privados, que compartilham um objetivo comum. O que estimula a atuação conjunta destes atores é a crença de que, atuando em conjunto, eles podem atingir seus objetivos de modo mais eficaz.

Secchi (2010, p. 96) aduz que uma rede de políticas públicas “é uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas.”

As redes de políticas públicas têm como característica a horizontalidade e a estabilidade de relações, o que contribui para manter os laços de interação ativos e mobilizáveis. (LIMA, D'ASCENZI, 2018)

Secchi (2010) relaciona três tipos de redes de políticas públicas: as comunidades de políticas públicas (*policy communities*); as redes temáticas (*issue networks*); e as comunidades epistêmicas.

As comunidades de políticas públicas, de acordo com Secchi (2010), são redes de atores que se reúnem em torno de uma determinada área de políticas públicas, reconhecendo-se reciprocamente e compartilhando uma mesma linguagem e sistema de valor. A participação dos atores é mais estável e novos atores não são admitidos apenas por motivação individual, sendo necessária a existência de semelhança de escopos. Seguindo essa orientação, Cortes (2015 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2018, p. 48), afirma que uma comunidade de políticas públicas refere-se a “um conjunto limitado e relativamente estável de atores”. Esses atores são especialistas em uma determinada área de políticas públicas, possuem saberes e linguagens comuns, produzem consensos e, a partir deles, influenciam no processo de formulação da política, inclusive em sua implementação.

As redes temáticas, de acordo com Secchi (2010), são formadas tendo como foco assuntos específicos, tais como a legalização das drogas ou a legalização do aborto. São redes que atuam em razão de temas singulares no contexto de uma determinada política pública. Tais temas fomentam preferências intensas e, por isso, são foco de conflito e dissenso, nos dizeres de Lima e D'Ascenzi (2018).

Já as comunidades epistêmicas são formadas, em geral, por acadêmicos que compartilham uma mesma interpretação, uma mesma linguagem ou um mesmo modelo causal em relação a determinado objeto de estudo. (SECCHI, 2010)

6.3 A rede de atendimento à mulher sob o enfoque das políticas públicas

Conforme já mencionamos anteriormente, não estamos aqui fazendo uma análise de política pública, em seu rigor conceitual. A razão de tratarmos de elementos do debate conceitual sobre políticas públicas também não é a de enquadrarmos a pesquisa numa única teoria, abordagem ou modelo específico. Fizemos esse apanhado teórico-conceitual com a perspectiva de poder, a partir dele, compreender melhor algumas nuances da política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Desta forma, e à luz do próprio conceito de políticas públicas, podemos compreender que a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, cujas premissas têm como marco a Lei Maria da Penha, é, de fato, uma política pública.

É política pública, porque, nas palavras de Lowi (1972), se constitui de regras provenientes do governo com o propósito de regular o comportamento, tanto individual quanto coletivo, por meio de determinado grupo de sanções positivas e negativas.

É política pública, porque corresponde a um quadro normativo de ação com a finalidade de fixar uma ordem local, nos dizeres de Muller e Surel (2002).

É política pública, porque, de acordo com Saravia (2006) se trata de um sistema de decisões voltado para ações de natureza preventiva e corretiva com o propósito de modificar a realidade social.

Em outros termos, a política de proteção à mulher contém um conjunto de regras que norteiam o comportamento da sociedade e a atuação do poder público no sentido de garantir a devida proteção à mulher. Nos termos da própria lei (BRASIL, 2006b), essa proteção se concretiza quando são assegurados à mulher:

- as oportunidades e facilidades para viver sem violência, preservar sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual e social.
- as condições para o exercício efetivo dos direitos à vida, à segurança, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, à moradia, ao acesso à justiça, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária.
- 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.

Ademais, o propósito da Lei Maria da Penha, e por conseguinte da própria política pública, foi criar mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, aspecto este que é o foco do presente trabalho.

Estes foram os objetivos formais estipulados pelos atores políticos quando da formulação da política de proteção à mulher. Estão previstos nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Maria da Penha. A sua consecução, em maior ou menor grau, deveria ser a régua para definir se esta política vem sendo ou não bem-sucedida.

Importante registrar que, a partir do marco legal introduzido pela Lei Maria da Penha, inúmeras outras inovações legislativas foram introduzidas no ordenamento brasileiro. Na seção 4 tivemos a oportunidade de mencionar essas inovações, com especial ênfase para a Lei do Femicídio. Também merece destaque a produção de planos e diretrizes administrativas, especialmente no âmbito do poder executivo, a maioria mencionada também na seção 4 e na seção 5. Todo esse arcabouço, ainda que

materializado em outras leis e documentos, tem como pressuposto único a consecução dos objetivos formais previstos na Lei Maria da Penha.

A proteção à mulher, nos termos previstos na Lei Maria da Penha, é também política pública, porquanto envolva processos complexos e multidimensionais, que se convertem em ação no nível federal, estadual e municipal, englobando inúmeros atores, estatais e não-estatais, com o objetivo de responder organizacionalmente ao problema da violência de gênero, tendo como valor, ideia e visão de mundo a necessidade de que as diferenças de gênero, especialmente como causa de violência, mas não somente estas, sejam extirpadas, transformando, por consequência, a ordem social. (SOUZA, 2006; LIMA; D'ASCENZI, 2016; ARAÚJO; RODRIGUES, 2017)

Por fim, mobilizando Secchi (2010), aduzimos que a proteção à mulher é política pública, porque enfrenta um problema público. E qual seria esse problema público? Como ele foi percebido? Como entrou para a agenda política e se tornou política pública?

Conforme já mencionamos, os inúmeros episódios de violência contra a mulher tendo como motivação a diferença de gênero, ao longo da existência humana, aliados a outras questões que evidenciavam a distância de tratamento entre homens e mulheres, formaram um substrato de interesse que uniu movimentos feministas em nível mundial. No Brasil, esse contexto não foi diferente. Pressões de organismos internacionais, conforme salientamos, também contribuíram para o debate.

A escalada da violência, antes silenciada pelas paredes do lar, chegaram aos domínios do público em geral, causando inquietação. A situação deixa o ostracismo e é finalmente percebida.

Colocando a questão em outros termos, as sucessivas e contumazes situações de submissão da mulher à dominação masculina, desde sempre materializadas em atos de violência, em todas as suas formas de manifestação, tornaram o problema, até então naturalizado, parte de uma agenda que lhe proporcionou visibilidade. As condições político-sociais internas e externas forçaram esse desfecho. O problema

público chega, então, à agenda política, mas leva anos até que as alternativas sejam formuladas e debatidas.

O processo de tomada de decisão é precedido de imenso debate no âmbito do parlamento e envolve inúmeros setores da sociedade e do poder público. Grupos de interesse, mídia, *policytakers*, comunidades de políticas públicas, redes temáticas e comunidades epistêmicas atuaram incessantemente na arena política. Nas disputas que se sucederam, nem todas as alternativas postuladas foram acolhidas no processo.

A política é finalmente construída e se torna lei. Segue-se a fase de implementação, que se prolonga até hoje, não obstante tenham ocorrido alterações e inclusões, como é o caso da figura típica do feminicídio.

Percebemos, desta forma, que a política de proteção à mulher pode ser vista à luz do *policy cycle*, desde a identificação do problema público; sua inclusão na agenda política; os debates e audiências que antecederam e proporcionaram a formulação de alternativas; até a tomada de decisão.

A partir da sanção presidencial, em 2006, passou a existir a Lei Maria da Penha. As estruturas estatais então existentes tiveram de se adequar ao novo formato da política com vistas a sua implementação e realização dos objetivos formais previstos.

Inúmeras pesquisas procuraram avaliar os resultados alcançados, entre as quais destacamos: Pasinato (2010, 2011), Brasil (2013), CEPIA (2013), Santos (2015), Tavares (2015), Campos (2017) e Senado Federal (2018).

As conclusões das pesquisas mencionadas indicaram a existência de cisões, rupturas e incompletudes na política de proteção à mulher, desde seu nascedouro. Essas cisões, rupturas e incompletudes originam-se de *gaps* de implementação e por eles são criadas. Não à toa, as inúmeras dificuldades constatadas ainda persistem. A persistência dessas dificuldades dá ensejo à vitimização secundária das mulheres que porventura procuram atendimento. É a violência institucional já mencionada e que, aqui, configura-se como consequência dos *gaps* de implementação identificados, ou

seja, de cisões, rupturas e incompletudes na realização dos objetivos gerais da política.

Alguns desses *gaps* de implementação, no entanto, ensejaram novos *inputs* (EASTON, 1965), que resultaram em alterações e inclusões no texto original da política. Uma das principais inclusões, conforme mencionamos acima, foi a previsão do feminicídio, ocorrida em 2015. Não obstante a correção de rumo, pesquisas mais recentes continuaram encontrando cisões, rupturas e incompletudes.

Nossa pesquisa não avalia o resultado da política, em si. Nem se trata, conforme já salientamos, de uma análise em sentido puro. Ela parte de todo esse arcabouço e vai procurar ouvir os atores que foram encarregados pela lei de implementar a proteção. A perspectiva desses atores pode contribuir, somando-se aos estudos mencionados e acrescentando algum conteúdo que vá, futuramente, agregar-se a outros achados, de modo a formar algum nível de convicção sobre a política em si.

Nestes termos, aprofundamo-nos no estudo da implementação, porquanto tenhamos estipulado nosso recorte para abranger justamente os atores encarregados de implementar as ações e realizar os objetivos da política.

Desta forma, evocamos a obra de Pressman e Wildavsky que representa o marco teórico dos estudos de implementação. *Implementation* é um arcabouço que nos dá a exata dimensão da questão: como grandes expectativas em Brasília, transformadas na Lei Maria da Penha, em 2006, podem ser frustradas em Juiz de Fora, dezessete anos depois?

A partir desse marco, percebemos que a negligência no momento da implementação pode levar uma política pública ao fracasso, conforme aduzem Wu *et al* (2014). Ademais, constatamos que não há como pressupor que a decisão política tomada em Brasília vá ser automaticamente cumprida no restante do país, inclusive em Juiz de Fora (PEREZ, 2010). E, por fim, enxergamos que, para compreender as diferenças entre o que foi formulado em termos de política pública e o que está sendo efetivamente executado, é necessário compreender o papel dos atores encarregados da implementação (HILL; VARONE, 2016 *apud* LOTTA, 2019).

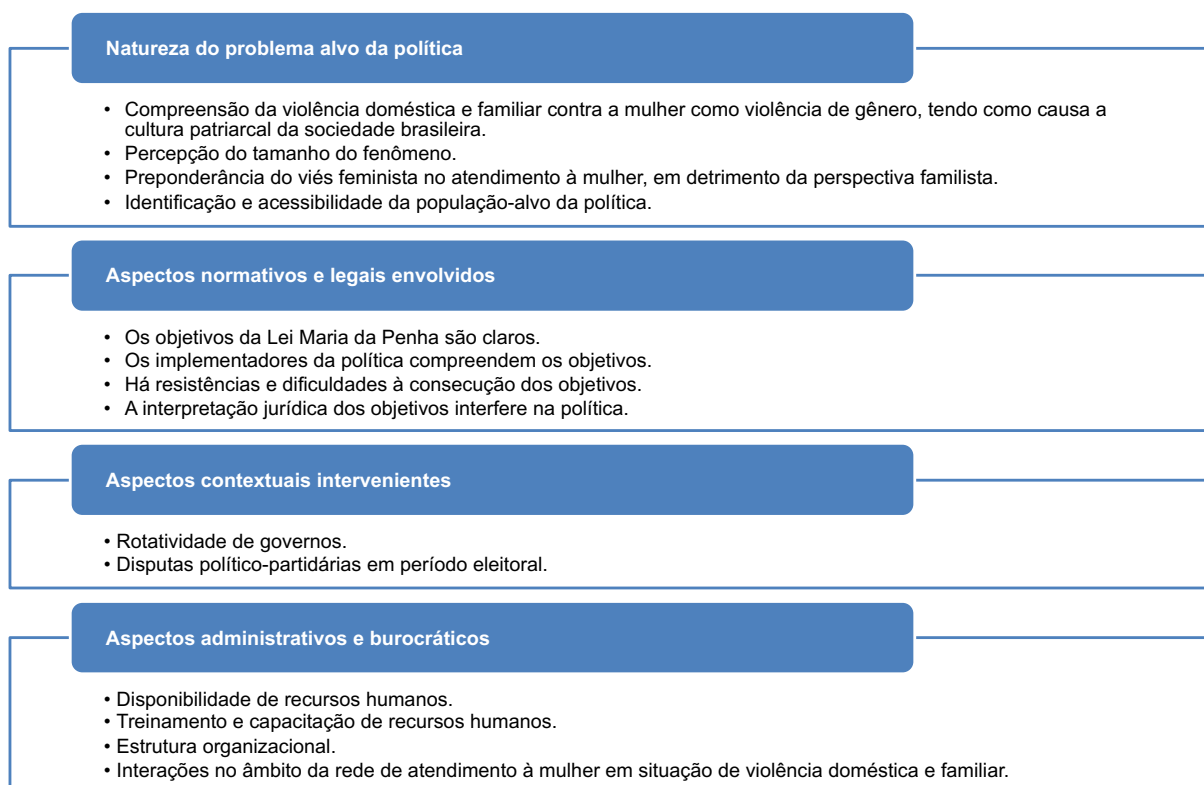
Optamos pela perspectiva *top down* para abordar a implementação da política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora. Sabemos que ela não é de todo isenta de críticas e até mencionamos algumas dessas críticas. Mas o fizemos motivados pelo fato de que a política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar é dada pela Lei Maria da Penha e posteriores acréscimos, ou seja, decorre de um texto legal, normativo, abstrato e que contempla uma visão de futuro ideal, definida nos objetivos expressamente mencionados em seu texto. Aos atores encarregados de sua implementação compete, em algum nível, conformar os objetivos da política às suas capacidades operacionais específicas, mas o parâmetro é, e sempre será, em última instância, a lei. A discricionariedade é, em algum nível, até pragmática, mas pode, na maioria dos casos, ser considerada uma disfunção, porque não permite a realização efetiva do enunciado legal.

Conforme aduzem Hill e Hupe (2014 *apud* LOTTA, 2019), a abordagem *top down* parte de um raciocínio normativo, com foco nos objetivos formais da política. Esses objetivos estão expressamente demarcados nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Maria da Penha. Desta forma, a implementação tende a realizar ações que garantam a consecução desses objetivos.

Assim sendo, nos termos de Walt (1994 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013), a implementação corresponderia a um processo técnico de conformação aos objetivos formais. Em razão disso, os objetivos haveriam de ser claros, compreensíveis e específicos. Qualquer desvio implicaria na abertura de espaço para discricionariedades, aqui consideradas uma distorção da autoridade governamental.

A partir das lições de Lima e D'Ascenzi (2013), que elencaram quatro variáveis que, segundo eles, influenciariam na implementação de políticas públicas, relacionamos os seguintes aspectos, aplicáveis à presente investigação. (FIG. 10)

Figura 10 – Níveis de análise aplicáveis à pesquisa



Fonte: O autor, adaptado de Lima e D'Ascenzi (2013)

Como tivemos a oportunidade de dissertar, a partir das noções de autoras como Campos (2011, 2017), Pasinato (2010, 2011), Saffioti (1976, 1992, 2001) e Scott (1995), a violência doméstica e familiar contra a mulher é decorrência da desigualdade de gênero e de estruturas de dominação masculina atuantes na sociedade brasileira a partir de uma forte influência patriarcal.

Considerando o âmbito dos poderes executivo e judiciário, a burocracia estatal que se encarrega do atendimento à mulher vitimizada, especialmente composta por funcionários públicos concursados e policiais, importa ressaltar a variável institucional que pode, em certa medida, estar presente nestes contextos e, por consequência, impactar na implementação da política.

Mobilizamos o conceito de instituição a partir de Souza (2013), Ferrera (1998 *apud* SECCHI, 2010) e March e Olsen (1989 *apud* MULLER; SUREL, 2002). E trouxemos a contribuição neoinstitucionalista destes e outros para, ao final, considerar as instituições como um complexo de regras formais e informais que, em alguma medida,

afetam a realidade e, por consequência, os atores sociais e por eles são afetadas. Nesse contexto, as regras constitucionais e os diplomas legais, como a Lei Maria da Penha, perfazem o conceito de instituição formal. E os hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores e esquemas cognitivos compõem a noção de instituição informal.

Desta forma, o processo de formulação e implementação da política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar, à luz do neoinstitucionalismo, teria sido construído e compelido, no passado e no presente, em certa medida, por estruturas político-institucionais, sendo o patriarcado, a dominação masculina e a desigualdade de gênero aspectos que a literatura normalmente associa à variável institucional.

A execução da política pública de proteção à mulher cabe, consoante determinação legal, a uma rede de atores estatais e não-estatais, numa clara preferência à perspectiva multicêntrica. Essa foi a opção política, conforme consta do artigo 8º da Lei Maria da Penha que trata das medidas integradas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher. (BRASIL, 2006b)

Podemos, desta forma, categorizar os atores encarregados da implementação da política pública de proteção à mulher no município de Juiz de Fora, a partir das definições de Secchi (2010):

- Atores governamentais:
 - Políticos: referem-se aos membros do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e da Câmara de Vereadores de Juiz de Fora.
 - Designados politicamente: referem-se a todos detentores de cargo de confiança e cargo em comissão, ou seja, aos ministros, secretários de Estado, secretários municipais e funcionários em nível de chefia e assessoria.
 - Burocratas: são os policiais civis e militares, os membros do Ministério Público e da defensoria pública e os funcionários concursados da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora.
 - Juízes: são os membros do Poder Judiciário, especialmente o juiz que atua na 2ª vara criminal, até 2022; e o que atua na Vara Especializada de

Violência Doméstica da Comarca de Juiz de Fora, a partir de 2022, ambos encarregados dos processos decorrentes da aplicação da Lei Maria da Penha.

- Atores não governamentais:
 - Grupos de interesse: são os movimentos feministas atuantes em nível nacional, estadual e local.
 - Partidos políticos: são as agremiações com representação no Congresso Nacional.
 - Meios de comunicação: referem-se aos órgãos de imprensa e às redes sociais mediadas pela internet.
 - Destinatárias das políticas públicas: são as mulheres, qualquer que seja a orientação sexual, especialmente em situação de violência doméstica e familiar. Mais recentemente, os tribunais brasileiros têm alargado o conceito de modo a abranger as pessoas trans como destinatárias da política pública de proteção à mulher.
 - Organizações do terceiro setor: são os organismos de defesa dos direitos humanos e de proteção de interesses coletivos, em geral.

Em relação às categorias anteriormente mencionadas, interessam especialmente para a presente pesquisa os atores governamentais, especificamente os designados politicamente, os burocratas, que podemos conceber como burocratas do nível da rua, e os juízes.

Como já salientamos anteriormente, estaremos investigando a atuação desses atores, porquanto sejam eles os encarregados da implementação da política pública de proteção à mulher. Esses atores atuam no âmbito de organizações burocráticas. A própria política discrimina a necessidade de sistematização dessas várias organizações em rede, de modo a tornar efetivo o atendimento à mulher vitimizada. Esse é o amparo legal que justifica a articulação da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar que, conforme já mencionamos, é composta por vários equipamentos e serviços no âmbito federal, estadual e municipal. Esse complexo de equipamentos e serviços corresponde à rede de políticas públicas, nos termos mencionados por Lima e D'Ascenzi (2018).

7 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A violência doméstica e familiar contra a mulher é, conforme vimos, um fenômeno que suscita análises as mais variadas (BANDEIRA, 2014; CAMPOS, 2017; PASINATO, 2011). Podemos estudá-lo sob o prisma da mulher, levando em consideração sua história de vida, por exemplo. Podemos, também, abordar o tema sob a perspectiva do homem que se situa na posição de agressor. Mas podemos ainda mobilizar a questão sob o enfoque dos atores que têm como missão atender à mulher vitimizada ou, em outros termos, que têm como incumbência implementar a política pública de proteção prevista na Lei Maria da Penha.

Optamos por esse último enfoque. Desta forma, pretendíamos dar voz aos atores que integram a rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar e que, por consequência, são os responsáveis pela implementação da política pública. Essa perspectiva permitiu-nos conhecer como estes atores exercem suas atividades, como se articulam, qual percepção possuem acerca do fenômeno e quais dificuldades são diuturnamente enfrentadas.

A resposta destes atores pode ser percebida como *gaps* de implementação da política pública e, a depender do tom das respostas, possibilita-nos conhecer o nível de dificuldade enfrentado e a distância entre os objetivos formais da política e a atuação na ponta da linha.

Utilizamos como parâmetro para realizar a abordagem do público-alvo as dificuldades já constatadas em pesquisas anteriores e citadas neste trabalho. A divisão que fizemos, entre dificuldades de ordem pragmática e dificuldades de ordem institucional, foi mantida para fins de análise das respostas, mas sem investigar qualquer tipo de relação causal entre ambas.

A presente pesquisa teve caráter explicativo, uma vez que pretendeu conhecer, a partir da fala dos atores envolvidos na implementação da política de proteção, a realidade dos equipamentos que atendem à mulher e identificar certos aspectos que

parecem interferir na efetividade da proteção oferecida pela Lei Maria da Penha. De acordo com Gil (2008, p. 28), “este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas”.

Considerando que a pesquisa decorre, também, de insumos já produzidos, constituídos principalmente de livros e artigos científicos, mobilizados de forma a compor o arcabouço teórico utilizado (GIL, 2008), o presente trabalho foi concebido, em certa medida, também como uma pesquisa bibliográfica.

Como pretendíamos focar as práticas e os discursos dos atores que atuam na rede de atendimento à mulher, de modo a conhecer a realidade vivenciada e identificar aspectos que interferem nesse cotidiano, utilizamos técnicas de pesquisa qualitativa. Com efeito, a pesquisa qualitativa tem como perspectiva um certo nível de realidade não quantificável, porquanto trabalhe com significados, intensões, motivos e convicções de um determinado grupo de estudo. Desta forma podemos, de acordo com Minayo, Deslandes e Gomes (2010, p. 48) adentrar o “universo dos sujeitos em si, nas suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes.”

A delimitação do objeto de pesquisa foi de suma importância para os resultados que pretendemos alcançar. Por esta razão, optamos por realizar a pesquisa na cidade de Juiz de Fora que, conforme já vimos, apresenta estatísticas de violência doméstica e familiar contra a mulher consideráveis em relação ao Estado de Minas Gerais. Além dessa razão, motivos logísticos e de proximidade do pesquisador com o objeto de investigação foram também determinantes para a presente delimitação.

A opção por este contexto de investigação deveras limitado obrigou-nos à realização da pesquisa sob a forma de estudo de caso que, de acordo com Gil (2008, p. 57-58) “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado [...]”.

Nos termos de Yin (2001), o estudo de caso constitui um formato de pesquisa que permite a investigação de um fenômeno atual dentro de seu contexto de realidade. Como pretendemos estudar a proteção oferecida à mulher em situação de violência

doméstica e familiar, mas sob a lente dos atores que, diuturnamente, realizam essa atividade, o estudo de caso foi o que melhor nos permitiu a abordagem do tema.

O presente trabalho teve como objetivo geral realizar um estudo acerca do atendimento à mulher em situação de violência doméstica na cidade de Juiz de Fora, a partir da fala de atores encarregados da implementação dessa política pública. Como essa política fomenta a atuação em rede com vistas aos objetivos formais estabelecidos na Lei Maria da Penha, nosso foco foram os equipamentos integrantes da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica no município.

Para realização desse estudo, consideramos ainda os seguintes objetivos específicos:

- Inventariar os equipamentos da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar de Juiz de Fora;
- Captar a opinião dos profissionais desses equipamentos acerca do atendimento que oferecem à mulher em situação de violência doméstica, tendo em vista os objetivos formais da política inseridos na Lei Maria da Penha, a forma real de atendimento e a estrutura que de fato existe para realização desse atendimento;
- Compreender, a partir da fala dos atores, como os equipamentos se articulam no âmbito da rede de atendimento; e
- Identificar se existem e quais seriam as dificuldades enfrentadas, no nível pragmático e institucional, para efetivação dos objetivos da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Para a presente pesquisa, foram considerados equipamentos da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica todas as organizações que atuam nesse contexto de modo a promover a proteção prevista na Lei Maria da Penha, desde o Poder Judiciário, passando pelo Ministério Público e Defensoria Pública, até as Polícias e a Poder Executivo Municipal com sua estrutura específica. Desta forma, limitamos a pesquisa aos atores estatais encarregados de implementar a política de proteção à mulher.

A questão que norteou a presente pesquisa foi: como os atores encarregados da implementação da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar no município de Juiz de Fora veem sua atuação no âmbito da rede de atendimento e em relação aos objetivos formais da política?

Partimos do pressuposto de que o atendimento à mulher é afetado por dificuldades de cunho pragmático que ainda persistem e já constatadas em pesquisas anteriores em nível nacional; e por dificuldades de cunho institucional, a partir da reprodução de estereótipos de gênero, atrelados às instituições do patriarcado e da dominação masculina e incompatíveis com o espírito da Lei Maria da Penha.

Como pretendemos revelar o “estado da arte” a partir da lente dos atores encarregados da implementação da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica, optamos pela realização de entrevistas com os profissionais que atuam nos equipamentos que integram a rede de atendimento atuante no município.

A entrevista, enquanto instrumento de coleta de dados, permite uma maior amplitude de informações. Segundo Minayo, Deslandes e Gomes (2010, p. 65), isso ocorre porque essas informações são

diretamente construídas no diálogo com o indivíduo entrevistado e tratam da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia. [...]. Constituem uma representação da realidade: ideias, crenças, maneira de pensar; opiniões, sentimentos, maneiras de sentir; maneiras de atuar; condutas; projeções para o futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos.

A entrevista foi, portanto, o instrumento que melhor se adaptou a esta pesquisa, mormente no formato em profundidade e semiestruturado. Desta forma, prescindindo das amarras de um questionário, privilegiou, dentro de um roteiro previamente estabelecido, o diálogo aberto, livre e sem interrupções, dentro do tema proposto.

As entrevistas foram estruturadas a partir de quatro níveis de análise que, segundo Lima e D’Ascenzi (2013), seriam variáveis aptas a influenciar a implementação de políticas públicas:

- Natureza do problema alvo da política;
- Aspectos normativos e legais envolvidos;
- Aspectos contextuais intervenientes; e
- Aspectos administrativos e burocráticos.

Adotamos ainda os parâmetros de análise estipulados para o Diagnóstico Rápido e Participativo realizado no âmbito do Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (PAIR). De acordo com Rezende e Andrade (2014), além de ser um instrumento de pesquisa já testado, a rede de atores que atua no PAIR assemelha-se à rede de atores que atua no atendimento à mulher em situação de violência doméstica.

Desta forma, adaptamos o nosso instrumento de pesquisa àquele aplicado por Rezende e Andrade (2014), estruturando nossas entrevistas de acordo com os construtos a seguir discriminados.

Quadro 2 – Níveis de análise, construtos e questões do roteiro de entrevista

NÍVEIS DE ANÁLISE (LIMA; D'ASCENZI, 2013)	CONSTRUTOS (adaptado de REZENDE; ANDRADE, 2014)	QUESTÕES DO ROTEIRO DE ENTREVISTA
Natureza do problema alvo da política	a. Compreensão da violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero, tendo como causa a cultura patriarcal e machista da sociedade brasileira. b. Percepção do tamanho do fenômeno. c. Preponderância do viés feminista no atendimento à mulher, em detrimento da perspectiva familista. d. Identificação e acessibilidade da população-alvo da política.	19 e 26. 25 e 27. 26, 32, 33 e 34. 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24 e 35.

Aspectos normativos e legais envolvidos	<p>a. Os objetivos da Lei Maria da Penha são claros.</p> <p>b. Os implementadores da política compreendem os objetivos.</p> <p>c. Há resistências e dificuldades à consecução dos objetivos.</p> <p>d. A interpretação jurídica dos objetivos interfere na política.</p>	<p>28 e 29.</p> <p>29.</p> <p>30 e 41.</p> <p>31.</p>
Aspectos contextuais intervenientes	Rotatividade de governos e disputas político-partidárias em período eleitoral.	5, 25 e 41.
Aspectos administrativos e burocráticos	<p>a. Disponibilidade de recursos humanos.</p> <p>b. Treinamento e capacitação de recursos humanos.</p> <p>c. Estrutura organizacional.</p> <p>d. Interações no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar.</p>	<p>5, 6, 12, 13, 14, 15 e 16.</p> <p>33.</p> <p>7, 8, 9, 10, 17, 18 e 32.</p> <p>36, 37, 38, 39 e 40.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Lima; D'Ascenzi (2013) e Rezende; Andrade (2014).

Como podemos constatar, as variáveis mencionadas por Lima e D'Ascenzi (2013) serviram de base, na condição de níveis de análise, para a definição dos construtos, adaptados a partir de Rezende e Andrade (2014). O entrevistado discorreu sobre esses pontos em específico e, a partir deles, desenvolveu sua linha de raciocínio livremente, mobilizando suas próprias ideias, convicções e sentimentos em relação ao tema proposto.

Para fins de tratamento igualitário a ser dispensado aos respondentes, foi-lhes fixado o tempo limite de resposta de 15 minutos para cada grupo temático, totalizando, no máximo, 60 minutos de entrevista.

A rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica é constituída por diversos equipamentos, conforme já vimos. Em razão do tempo destinado à pesquisa, e por questões logísticas, optamos por realizar a investigação no âmbito no Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Poder Executivo Municipal, a partir da seguinte distribuição (TAB. 5):

Tabela 5 – Entrevistas por setor/equipamento da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar de Juiz de Fora.

ORGÃO	SETOR/EQUIPAMENTO	PESSOA A SER ENTREVISTADA	QUANT. DE ENTREVISTAS
Poder Judiciário	2ª Vara Criminal	Juiz de Direito	01
Ministério Público	Promotoria atuante na 2ª VC	Promotor de Justiça	01
Defensoria Pública	NUDEM em Juiz de Fora	Defensora Pública	01
Polícia Civil	DEAM	Delegadas de Polícia	02
Polícia Civil	DEAM	Agentes e escrivães	04
Polícia Militar	2º e 27º BPM	Comandantes	02
Polícia Militar	PPVD do 2º e 27º BPM	Comandantes da PPVD	04
Poder Executivo Municipal	Secretaria e Conselhos	Secretário ou conselheiras	02
Poder Executivo Municipal	Casa da Mulher	Servidores municipais	04

Fonte: Elaborado pelo autor.

A interpretação dos dados da pesquisa partiu da análise de conteúdo que, segundo Bardin (2010, p. 38), corresponde a um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. Visa, desta forma, permitir ao pesquisador buscar o discurso que paira além das aparências, sem descurar-se do necessário rigor metodológico. E é justamente neste ponto que a análise de conteúdo, realizada segundo as etapas operacionais de Bardin (2010), se adequou à presente pesquisa.

A análise de conteúdo teve como pressuposto, ainda, a superação do formalismo estatístico que culmina em diagnósticos numérico-textuais apenas, de modo a alcançar efetivamente a investigação qualitativa do material coletado. (BAUER, 2008)

Uma ressalva merece, no entanto, ser feita. A pesquisa qualitativa, como nos adverte Goldenberg (2004), é permeada pela subjetividade do pesquisador. De acordo com a autora, “o contexto da pesquisa, a orientação teórica, o momento sócio-histórico, a personalidade do pesquisador, o *ethos* do pesquisado, influenciam o resultado da pesquisa”. (GOLDENBERG, 2004, p. 45)

Desta forma, os processos interpretativos decorrentes desta pesquisa podem sofrer o que Gil (2008) chama de predisposição do observador. Isto resulta do fato de este autor ter sido policial militar e ter trabalhado com a questão da violência doméstica por mais de 10 anos, atuando, inclusive, junto à Polícia Civil, ao Ministério Público e ao Poder Judiciário. Deriva desta preocupação a escolha do formato de entrevista, que, efetivamente, ocorreu o mais livre possível, sem interrupções do pesquisador, salvo quando o entrevistado fugiu ao tema proposto.

8. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Foram realizadas vinte entrevistas, das vinte e uma inicialmente previstas. Não conseguimos estabelecer contato com uma das delegadas da DEAM, por motivo de férias da mesma e por questões logísticas deste pesquisador. Optamos por realizar a análise e interpretação dos dados a partir das entrevistas feitas.

Conforme mencionado, tomamos como parâmetro os estudos de Lima e D’Ascenzi (2013) para estipular os quatro níveis de análise definidos no Quadro 2 (supra). E definimos treze construtos, adaptados de Rezende e Andrade (2014), para concatenar as diversas questões apresentadas aos entrevistados.

Antes, porém, de adentrar a análise do conteúdo obtido das entrevistas, cumpre-nos destacar alguns dados gerais relacionados os órgãos participantes da pesquisa, e aos respectivos entrevistados.

8.1 Dados gerais e perfil dos entrevistados

Participaram da pesquisa de campo um juiz, uma promotora de justiça, uma defensora pública, cinco policiais civis, seis policiais militares e seis servidores no âmbito do poder público municipal.

Se considerarmos a forma de admissão dos entrevistados, vamos perceber que dezesseis foram admitidos mediante concurso; e quatro foram nomeados ou comissionados na respectiva função. Esses quatro comissionados pertencem ao poder público municipal.

De um total de vinte entrevistados, oito têm mais de 2 anos que trabalham com o tema violência doméstica contra a mulher. Lado outro, cinco entrevistados têm menos de um ano na função, a maioria no âmbito do poder público municipal. O tempo médio de permanência na DEAM é de 36,8 meses, o mais alto entre os órgãos envolvidos na pesquisa. Mas esse dado decorre, em muito, de apenas um investigador, que soma 11 anos na atividade. Já o tempo médio de permanência de policiais militares no serviço de prevenção à violência doméstica é de 36,8 meses. E no poder público municipal, esse tempo médio é de 18 meses, o menor entre os órgãos envolvidos na pesquisa. Percebemos que a rotatividade de governos municipais a cada quadriênio eleitoral tem como consequência uma maior rotatividade também no nível dos servidores atuantes no poder público municipal, mormente entre aqueles nomeados ou comissionados.

Não analisamos a média de tempo na função em relação ao poder judiciário, Ministério Público e defensoria pública, haja vista que apenas uma pessoa em cada qual desses órgãos participou da pesquisa. Vale ressaltar, no entanto, que o tempo de permanência em atividade relacionada à prevenção à violência doméstica na promotoria de justiça é de oito anos; e na defensoria pública é de 10 anos. Como o poder judiciário instalou uma vara especializada em Juiz de Fora, recentemente, o juiz permaneceu em contato com esse tema pelo período correspondente a oito meses.

Vale ressaltar ainda que os status funcionais e o tempo de exercício dos cargos acima mencionados foram calculados tendo por base o período da pesquisa de campo, entre os meses de setembro de 2022 e janeiro de 2023.

Passamos, a seguir, à interpretação dos dados propriamente ditos. Para isso, conforme já mencionamos, utilizamos os quatro níveis de análise estipulados por Lima e D'Ascenzi (2013) e os construtos adaptados de Rezende e Andrade (2014), conforme Quadro 2 (supra).

8.2 Natureza do problema alvo da política

Quanto à natureza do problema alvo da política, foram elencadas questões relativas a quatro construtos, a saber:

- a. Compreensão da violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero, tendo como causa a cultura patriarcal e machista da sociedade brasileira.
- b. Percepção do tamanho do fenômeno.
- c. Preponderância do viés feminista no atendimento à mulher, em detrimento da perspectiva familista.
- d. Identificação e acessibilidade da população-alvo da política.

Os achados da pesquisa em relação a estes construtos seguem adiante.

8.2.1 Compreensão da violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero, tendo como causa a cultura patriarcal e machista da sociedade brasileira

Para mensurar o presente construto, perguntamos aos entrevistados qual seria o público-alvo de sua atuação e sobre quais seriam as causas da violência doméstica contra a mulher, na visão deles. Nossa perspectiva foi provocá-los para que mobilizassem os conhecimentos e saberes aplicados em seu cotidiano. Esperávamos avaliar, nas respostas dadas, a frequência de alguns termos, tais como: patriarcado, dominação masculina, machismo, submissão da mulher ao homem, ou correlatos.

A medida das respostas de acordo com esse parâmetro nos daria a percepção de como os atores que atuam na rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora veem o problema. A depender das respostas, poderíamos identificar uma possível dificuldade de nível institucional, especialmente atrelada à visão culturalmente afetada dos entrevistados. Mobilizamos, nesse caso, a perspectiva neoinstitucionalista que procura dar ênfase à importância da variável institucional para explicar o processo de formulação e implementação de políticas públicas, conforme Frey (2000).

Posto isso, ao serem indagados sobre qual seria o público-alvo de sua atuação, os entrevistados foram uníssonos em afirmar que atendem a mulheres e mulheres trans em situação de violência doméstica. Todos os serviços oferecidos na cidade de Juiz de Fora no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica atendem ao público trans. Descobrimos ainda a existência de uma investigadora de polícia e uma servidora pública municipal mulher trans, atuando na DEAM e na Casa da Mulher, respectivamente.

Ao serem perguntados sobre as causas da violência doméstica, dezoito dos vinte entrevistados, ou seja, 90% das público alvo da pesquisa de campo, respondeu à indagação citando que a violência doméstica é uma questão de “cultura”, decorrente do “machismo” arraigado na sociedade brasileira, das nossas raízes fincadas no “patriarcado”, da “dependência financeira e econômica da mulher em relação ao homem”; da “herança de submissão” daquela em relação a este e da “dominação masculina”. Essa visão encontra respaldo nas principais teorias sobre violência de gênero mencionadas nesta pesquisa, especialmente as de Scott (1995), Saffioti (1976, 1992, 2001) e Campos (2017).

É o que nos aponta uma das entrevistadas, quando diz que “o machismo é uma causa. Uma construção social desde que o mundo é mundo, a mulher é subjugada desde os primórdios, desde Adão e Eva, Adão já colocou a culpa na mulher. A mulher foi criada para o privado, para cuidar a família. Tudo que é público foi destinado ao homem. Quando a mulher começa a adentrar nesse caminho, surgem as desigualdades e a violência.”

Podemos ver isso também na fala de outra entrevistada, quando afirma que, “culturalmente, o relacionamento abusivo é entendido como cuidado. Desta forma, se o homem está com ciúme é porque gosta de mim, porque é amor. Mas já ultrapassou o limite, aquilo já passou a ser controle, de permitir ou não, de cercear a liberdade do outro. E a mulher não entende isso, porque culturalmente é o que já se espera dela.”

Especialmente em relação à relação de dependência, ouvimos que, “quando ela é independente, ela consegue sair dessa relação. Mas quando ela depende financeiramente do marido, ela permanece presa na relação. Sendo independente ela consegue se fortalecer e não depender tanto emocionalmente do marido”.

Nesse sentido, outro depoimento aponta que “normalmente a mulher não faz a denúncia porque ela vai acabar perdendo aquele porto seguro dela e ela tem um ou dois ou mais filhos junto com ela. Mesmo que ela se separe, o juiz vai fixar uma pensão e ela vai ter de viver com 30% do salário dele, isso se ele pagar a pensão. Perante todos estes obstáculos, ela prefere calar-se.”

Ao citar a aplicação da Lei Maria da Penha, uma das entrevistadas sintetiza em poucas palavras essa relação de submissão da mulher, que aceita a violência em razão de vínculos inafastáveis de dependência. Ela diz que “a medida protetiva vai tirá-la da violência, mas não vai tirá-la da situação de dependência.”

Outra causa da violência doméstica muito mencionada pelos entrevistados diz respeito à falta de informação. É o que aponta uma entrevistada ao afirmar que “a maioria das mulheres, quando vem aqui, não sabe que está sofrendo violência doméstica. Elas vivem no ciclo da violência e quando chega no estopim, aí é que elas acordam.”

Outro relato é bem incisivo ao descrever a vida de muitas mulheres em situação de violência doméstica. Nestes termos, o entrevistado diz que “tem vítima que não tem conhecimento da lei. Um exemplo que posso citar é o caso de uma senhora, ela tinha 48 anos, salvo engano. Ela foi casada por 21 anos com o autor. Eles tiveram 4 filhos e ela vivenciou episódios de violência doméstica durante 21 anos, desde o início do

matrimônio. Só que agora, esse ano, ela resolveu denunciar porque ela conseguiu enxergar que poderia haver algum tipo de crime acontecendo ali.”

As respostas dos entrevistados à questão formulada sobre qual seria o público-alvo atendido e quais seriam as causas da violência doméstica contra a mulher demonstram que os atores encarregados da implementação dessa política pública em Juiz de Fora, na ordem de 90% do total de entrevistados, possuem uma visão acurada acerca das causas culturais, de ordem institucional, aptas a explicar essa forma de violência. Percebemos, assim, que há uma compreensão, por parte das pessoas encarregadas de atender à mulher, de que a violência doméstica e familiar contra a mulher deve ser vista sob a perspectiva de violência de gênero, tendo como causa a cultura patriarcal e machista da sociedade brasileira.

8.2.2 Percepção do tamanho do fenômeno

Para mensurar o presente construto, indagamos aos entrevistados sobre como avaliam a demanda relacionada à violência doméstica contra as mulheres na cidade de Juiz de Fora, se a consideram um problema grave e se é tratado ou não como prioridade.

A totalidade dos entrevistados, quando indagados sobre como avaliam a demanda relacionada a violência doméstica em Juiz de Fora, responderam que a demanda é grande.

São cerca de 10 a 15 procedimentos de medidas protetivas que chegam ao poder judiciário todo dia. Houve quem mencionasse que, em ano eleitoral, o número de pedidos de medida protetiva aumenta, mas muitas mulheres desistem.

Um depoimento merece ressaltar, porquanto revele a existência de cerca de cinco mil processos na Vara Especializada em Violência Doméstica de Juiz de Fora. E em fase de investigação, um acervo cartorário de “quase seis mil inquéritos policiais dentro da DEAM.” Nesse sentido, a demanda seria “muito grande para poucos policiais”. Apesar de trabalharem muito para colocarem em dia o serviço, “se manda relatados cem inquéritos, outros trezentos chegam em seguida”. Além disso, “são de trinta a

cinquenta mulheres por dia” que procuram a delegacia. Apesar de a demanda ser grande todos os dias da semana, há uma maior procura na segunda e na terça-feira. A razão desse destaque para as segundas e terças-feiras é “porque no final de semana a mulher é agredida e depois procura ajuda na DEAM.”

Percebemos, em muitos relatos, que a demanda parece seguir a lógica da política. Em outras palavras, em anos eleitorais parece haver maior exposição do tema e maior acessibilidade, de modo que aumenta a quantidade de pedidos de medida protetiva. Alguns entrevistados chegam a afirmar que haveria um uso político da agenda de proteção à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora.

Um fato citado pela maioria dos entrevistados é de que a demanda, mesmo sendo grande, não espelha a realidade, porquanto, para eles, haja subnotificação, ou seja, é grande o número de mulheres que, mesmo sofrendo violência doméstica, não procuram os órgãos oficiais ou, quando procuram, buscam apenas orientação e aconselhamento, mas não desejam tomar qualquer providência contra o agressor.

Um relato especialmente elucidativo de subnotificação foi apresentado por um dos entrevistados. Segundo ele:

“A gente está com uma situação que tomamos conhecimento dela tem um mês. O autor tentou fazer uma esganadura na mulher e confiscou o celular dela. A mulher, por querer recuperar seu celular, preferiu não fazer o registro do fato. A polícia ficou sabendo, porque alunos do colégio viram, essa mulher trabalha lá, e a diretora tomou conhecimento repassando o fato para a gente.”

No que concerne à patrulha de prevenção à violência doméstica da polícia militar, foi comum a narrativa de que apenas uma equipe por batalhão não é suficiente para atender à demanda. De todos os registros de violência doméstica feitos pela polícia militar, após acionamento da vítima via 190, apenas uma parcela é submetida ao acompanhamento realizado pela PPVD. O critério para seleção dos casos leva em consideração a gravidade e a reincidência. Esse recorte é feito pela equipe da própria PPVD.

Em relação à Casa da Mulher, todos os entrevistados afirmam que a demanda é muito grande. Merece destaque a afirmação de um dos entrevistados, que esclarece que:

“Quando a casa da mulher funcionava junto com a delegacia, a demanda era muito maior. Nesse sentido, hoje diminuiu um pouco a demanda.”

Houve ainda um relato que condicionou a demanda a fatores climáticos, afirmando que “nos dias frios, a demanda diminui. E em dias chuvosos, a demanda também diminui.”

Em relação à percepção da gravidade do problema da violência doméstica contra a mulher no município, todos os entrevistados veem o fenômeno como de extrema gravidade. Merece destaque um único entrevistado que relativiza essa percepção, ao afirmar que a violência doméstica não é um “problema que destoa dos demais”; que esse fenômeno, apesar de ser “um problema de extrema gravidade em Juiz de Fora”, e que “acontece com muita constância”, “não é pior que outros tipos de crimes que acometem o cidadão juiz-forano”.

Ao serem indagados se a violência doméstica contra a mulher em Juiz de Fora é tratada como prioridade pelos atores encarregados de atender às vítimas, as opiniões divergiram consideravelmente. De um total de vinte entrevistados, apenas oito afirmaram que o tema é tratado como prioridade. Entre os relatos que convergem nesse sentido, merece destaque:

“O problema da violência doméstica é tratado como prioridade. Aqui nós temos uma rede de enfrentamento à violência doméstica que funciona, que tem funcionado e tem melhorado a cada dia.”

Outro depoimento afirma que o tema “vem sendo tratado de uma forma diferenciada, com mais atenção.” E enfatiza a criação da lei do auxílio-moradia, bem assim a própria sede da casa da mulher. E conclui: “pois temos espaço para fazer oficinas, são três andares de instalações. Temos realmente um espaço mais adequado, embora ainda precise de melhorias.”

E, ainda, um outro relato que enfatiza essa prioridade ao mencionar:

“Eu participei de outras gestões municipais. Então eu percebo um interesse maior e de busca de soluções maiores. Por exemplo, o auxílio moradia. A gente tem assistente social que antes não tinha. De mais uma psicóloga, já que antes era só uma. O próprio espaço físico que hoje é bem melhor. E a gente está sempre procurando parceria.”

Se uma parcela dos entrevistados afirma que o tema da violência doméstica é tratado como prioridade, uma outra parcela, majoritária, na ordem de 60%, afirma que o assunto, embora grave, não é tratado como prioritário. Os relatos nesse sentido mobilizam argumentos variados, conforme a percepção de cada entrevistado, e merecem menção porque ilustram muito bem o status dessa política pública em Juiz de Fora.

O primeiro argumento que relativiza a prioridade dessa política pública no município apela para o fato de que Juiz de Fora, uma das maiores cidades de Minas Gerais, precisou esperar mais de dez anos para ter uma Vara Especializada em Violência doméstica. E mesmo com essa aparente conquista, Juiz de Fora ainda não foi contemplada nos termos da Lei Maria da Penha, afinal a lei prevê a criação de Juizados Especializados em Violência Doméstica, com equipe multidisciplinar e competência híbrida. E isto não aconteceu ainda.

Outra opinião aduz que:

“A instalação da vara de violência doméstica faz parecer que há uma prioridade, uma decisão de combate interessante, mas isso não resolve. Até ajuda, porque a impunidade fica menor, mas para mim teria de ter uma mudança de cultura. E isso não é prioridade nem da sociedade. Então, teria de fazer investimento no longo prazo, na educação, de revisão de condutas e de informação à sociedade. Refiro à cultura machista, de que a mulher tem de ser submissa e obedecer ao homem.”

Um outro ponto de vista afirma que o combate à violência doméstica “não é uma prioridade no sentido de que não há um protocolo comum. É cada um por si. A câmara

tem uma casa que atende. A prefeitura tem outra. A polícia faz isso. A pessoa não entende, nem eu. Acho que vai muito de iniciativas próprias, falta coesão.”

Um relato contundente afirma que o tema é até prioridade, mas entende “que seja prioridade mesmo para quem quer se eleger politicamente. Tem gente que tem usado a máquina para se eleger. E não tem levado o trabalho a sério. E tem inclusive atrapalhado o nosso trabalho.”

Outra percepção defende que o tema não é prioridade, porque as metas do órgão público não abrangem o controle e a redução dos casos de violência doméstica.

Um relato descortina a realidade cotidiana da mulher em situação de violência doméstica, para sustentar que o tema não é prioridade. Com efeito, para esse entrevistado,

“Eles falam muito que a mulher vai chegar aqui e vai ter tudo o que precisa e não é isso que acontece. Eles falam que elas vão chegar aqui e vão ter um lugar para ficar. Só que não tem abrigo para elas. E o auxílio-moradia não tem para todas e não é assim que sai, porque demora para conseguir. Agora na eleição é muito falado do tema, mas depois ele é esquecido. Acredito que há um uso político do tema para promoção pessoal.”

As respostas dos entrevistados à questão formulada sobre como avaliam a demanda relacionada à violência doméstica contra a mulher na cidade de Juiz de Fora, se a consideram um problema grave e se é tratada ou não como prioridade demonstram que a maioria dos respondentes conseguem dimensionar o tamanho da demanda e a sua gravidade. E, quando indagados se o tema da violência doméstica contra a mulher é tratado como prioridade, houve uma minoria que afirmou que o problema é prioritário na agenda do município. Mas a maioria, na ordem de 60% dos respondentes, compreende que o tema, a despeito de sua gravidade, não é tratado como prioritário.

8.2.3 Preponderância do viés feminista no atendimento à mulher, em detrimento da perspectiva familista

Para aferir se o viés feminista prevalece no atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora, em detrimento da perspectiva familista, apontada por Bianchini (2011) e Santos (2015) como uma disfunção observada nas redes de atendimento, observamos as respostas dos entrevistados à indagação sobre quais seriam as causas da violência doméstica, se algum respondente deixaria entrever, nas suas palavras, a concepção familista, de preservação da família, em prejuízo da defesa dos direitos da mulher em situação de violência doméstica. Fizemos a mesma aferição a partir das respostas às seguintes questões: sobre qual seria o fluxo de atendimento a uma mulher que procurasse o serviço relatando algum caso de violência; se houve treinamento para o recurso humano encarregado de atender a essa mulher; e se foi observada alguma mudança na instituição a qual pertence após o advento da Lei Maria da Penha.

Foi possível perceber nitidamente que os entrevistados são pessoas envolvidas ativamente no combate à violência doméstica. As respostas demonstram que essa atividade tem ocorrido sob a perspectiva de gênero. A maioria dos respondentes aponta que sua instituição mudou com o advento da Lei Maria da Penha. Houve mais orientação e informação para todos. Os policiais e os servidores que atuam na Casa da Mulher são dedicados e gostam do que fazem. Percebem a importância de seu papel na vida das mulheres em situação de violência doméstica.

Nesse sentido, uma das entrevistadas afirma que “hoje, fazemos cursos de atendimento, de capacitação. Quando criou a sala de escuta especializada, fizemos o curso. Hoje a polícia civil está voltada para esse atendimento humanizado, não revitimizar a vítima. Quando a mulher chegava à polícia pedindo ajuda, ela era rechaçada. Agora isso mudou muito.”

No âmbito da polícia militar, as entrevistas convergem no sentido de apontar que “a instituição deu maior atenção ao tema da violência doméstica em razão da lei Maria da Penha. Tanto é assim que criou o portfólio obrigatório da Patrulha de Prevenção à Violência Doméstica.”

Em relação aos policiais que fazem o primeiro atendimento, quando a mulher vitimizada aciona a polícia, a percepção é de que “eles estão mais abertos, eles vão atender uma ocorrência de violência doméstica, enquanto eles não veem a vítima, eles não saem de lá. Antigamente, eles iam embora. Tem mais conscientização por parte desses policiais.”

Tanto é assim que essa percepção é corroborada pela fala de outro entrevistado: “vejo que a tropa tem atendido com mais humanidade os casos de violência doméstica, porque eles acabam atendendo à mesma vítima sempre e falam isso para a gente: olha, voltei na casa daquela mulher lá de novo.”

Uma outra entrevistada aponta mudanças institucionais ao afirmar que “só de a gente passar por um curso e o serviço ser especializado para atendimento exclusivo à mulher, isso por si só já representa uma mudança. Minas Gerais tem três unidades operacionais exclusivamente para atendimento à mulher e comandadas por mulher.”

Ao descrever o atendimento que oferece à vítima que procura a Casa da Mulher, uma entrevistada deixa claro o viés feminista que norteia sua atuação. Para ela, “a mulher chega aqui e é sempre direcionada para o acolhimento. No acolhimento, nós a escutamos, procuramos entender a história dela, ouvir a demanda dela. A gente tem que partir do que a mulher busca e, claro, oferecer a ela as possibilidades dentro daquela situação dela, para que tenha conhecimento e possa escolher o que fazer. A escolha pertence sempre a ela. A partir disso, a gente encaminha para o atendimento psicológico ou para o jurídico ou para a delegacia ou para o posto policial para fazer ocorrência.”

Nesse mesmo sentido, um outro depoimento:

“Tem mulher que não tem coragem de denunciar. Muitas têm vergonha. Eu tive uma mulher, que eu atendi aqui, que tinha 60 anos. Ela foi vítima de violência doméstica durante 20 anos. Quando ela chegou aqui, ela só sabia chorar. Ela dizia que tinha vergonha. Eu disse: você não tem que ter vergonha. Ela falou: eu trabalho ajudando mulheres que sofrem violência e eu, sofrendo violência, não consegui denunciar. Eu

conversei com ela umas três vezes para fazer a medida protetiva. Eu só expliquei: você pode voltar aqui umas 20 vezes, não tem problema, mas você tem que querer. E no dia que ela quis, eu fiz e ela está muito satisfeita hoje. Isso é que faz a diferença.”

Apesar de termos nos deparado com inúmeros relatos que confirmam a prevalência do viés feminista no atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora, houve, no entanto, achados que, em algum nível, apontam para o outro lado.

Um relato especialmente significativo, embora sustente que a concepção familista não tem mais espaço entre os órgãos encarregados de atender à mulher em situação de violência doméstica, faz ressalva com relação ao poder judiciário, ao afirmar que “entre os juízes ainda há”. Segundo esse relato, já viu magistrado falar: “ah, mas a senhora não gostaria de voltar pra ele, tem três filhos”. E conclui: “às vezes ainda aparece. A mulher sofrendo há anos. E ainda pergunta se quer voltar.”

Observamos também alguns relatos, que convergem no sentido de apontar a existência de alguma discriminação para com o serviço executado pela DEAM, no âmbito da polícia civil, e pela PPVD, no âmbito da polícia militar. Para um dos entrevistados, “a polícia tem de ser cidadã, voltada para os direitos humanos. Não pode ser aquele policial durão, repressor. Tanto que outros policiais discriminam os integrantes da DEAM, alegando que isso não é papel de polícia [...]. Muitos não gostam de trabalhar aqui. Aqui detona o nosso psicológico. Assim como há policiais sensíveis à causa, mas há também aqueles que não querem nem passar na porta. O mesmo ocorre com a PM. Policiais militares que servem na PPVD e são discriminados junto aos outros militares.”

Confirmando essa visão, outro entrevistado afirma “que a mentalidade não mudou tanto. Acho que aqui na especializada nós temos um acolhimento mais humanizado. Mas nas outras unidades, onde a mulher vítima de violência doméstica pode chegar, não há nenhum tipo de orientação específica, nem de paciência para o acolhimento.”

E conclui, afirmando acreditar que “já houve preconceito em relação aos policiais que trabalham com o tema da violência doméstica, igual já aconteceu com a PM. Se a

pessoa fazia algo errado, o castigo era ir para a DEAM. Hoje felizmente isso não acontece mais.”

Ainda nesse sentido, uma entrevistada afirma que “nós ainda vivemos dentro de uma cultura machista. Alguns policiais homens ainda acham que atender uma mulher que procura a delegacia seria papel de policiais femininas. Há outros que acham que atender a mulher e orientá-la não seria papel de polícia. Então, ainda percebe alguns resquícios da cultura machista dentro da instituição.”

Confirmando esse achado, uma entrevistada afirma que, “em relação à mentalidade, percebo que alguns ainda têm dificuldades para enquadrar violência doméstica como violência de gênero.”

E por fim, a fala de outra entrevistada, que demonstra que o atendimento à mulher ainda precisa superar a lógica que banaliza a violência doméstica e coloca a mulher em situação de submissão ao homem. Em suas palavras, “sei que, quando a mulher chega para ser atendida, tem profissional, não são todos, que pergunta para ela: mas ele te bateu mesmo? Então percebo que a violência acaba sendo banalizada.”

No que se refere, especificamente, à questão do treinamento e da capacitação das pessoas encarregadas de atender à mulher vitimizada, percebemos que a grande maioria recebeu treinamento, ainda que à distância. Ouvimos ainda muitos profissionais que relatam autodidatismo como forma de se preparar para realizar tais atendimentos. Ou seja, os termos da Lei Maria da Penha, que concebe a violência doméstica sob a perspectiva de gênero, são objeto de estudo por parte dos entrevistados. Não que isso por si só supere a possibilidade de disfunções no atendimento, mas o simples fato de haver essa preocupação, ainda que no nível pessoal, já demonstra que, em alguma medida, tem havido uma mudança positiva no atendimento a mulher que rompe o silêncio e procura por ajuda especializada.

Com relação ao fluxo de atendimento a esta mulher, ficou evidente que, a despeito da previsão legal, apenas a Casa da Mulher possui equipe multidisciplinar que garanta apoio jurídico, psicológico e de assistência social à vítima. O poder judiciário, o Ministério Público e a defensoria pública não possuem equipes multidisciplinares. Um

achado positivo da pesquisa é a existência de atendimento psicológico na DEAM. A PPVD não oferece esse suporte e, quando dele necessita, encaminha a mulher à Casa da Mulher.

Outro aspecto observado é que, para cada órgão ao qual a mulher é encaminhada, ela inevitavelmente “precisa verbalizar como foi a violência sofrida.”

Em que pese isso, houve relato que demonstra preocupação com a rede de atendimento, aduzindo que “os nós dessa rede precisam estar bem firmes, para que essa mulher tenha a capacidade de chegar, adentrar e sair. Muitas vezes elas chegam no meio do caminho e ali ficam. Às vezes, ela não tem informação. Outras vezes, ela tem informação, mas não tem forças para vencer e romper o ciclo de violência.”

Os casos de desistência são frustrantes para os profissionais que atuam em toda a rede de atendimento. Mas a vontade da vítima prevalece. É o que nos relata uma entrevistada, ao afirmar que, “quando a vítima procura a delegacia, a gente explica para ela que o comportamento do agressor não vai parar; que embora ele possa se arrepender, vai acontecer de novo. A gente tenta esclarecer para a pessoa isso, para que ela não desista de tomar providências, mas a palavra final é sempre dela.”

Ainda nesse sentido, notória é a fala de uma entrevistada que narrou o caso de uma senhora que fazia hemodiálise no hospital. “Ela começou a relatar para a enfermeira que estava sendo vítima de violência. O hospital entrou em contato comigo. A partir disso, nós a procuramos, junto com a PPVD. Por duas vezes fomos atrás e ela parou de fazer hemodiálise. Tivemos de explicar para ela que não iríamos mais atrás, para que ela voltasse a fazer o tratamento, senão ela morreria. Então temos de compreender quando a mulher quer ou não dar prosseguimento.”

Ao indagarmos os entrevistados sobre as causas da violência doméstica, sobre qual seria o fluxo de atendimento a uma mulher que procurasse o serviço relatando algum caso de violência; se houve treinamento para o recurso humano encarregado de atender a essa mulher; e se foi observada alguma mudança na instituição a qual pertence após o advento da Lei Maria da Penha, procuramos extrair das respostas conteúdos que nos permitissem aferir se essa mulher é adequadamente atendida, sob o viés feminista que repele qualquer tipo de violência, mesmo a psicológica, ou se, a

despeito da violência sofrida, ainda tentam resgatar laços familiares adjacentes, numa concepção familista indevida.

As respostas, como se viu, apontam no sentido de que os atores encarregados de atender à mulher vítima de violência doméstica atuam sob o viés feminista, embora ainda exista resquícios da concepção familista em alguns órgãos, como, por exemplo, fora do âmbito da DEAM, na polícia civil; e fora do âmbito da PPVD, na polícia militar.

8.2.4 Identificação e acessibilidade da população-alvo da política

Para mensurar o presente construto, analisamos as respostas dos entrevistados às questões sobre quais são as principais atividades realizadas; público-alvo atendido; se atende a toda Juiz de Fora e quais bairros ou regiões prevalecem nesse atendimento; demandas mais recorrentes e se há informações cadastrais dos atendimentos feitos; e, por fim, qual a origem das demandas que chegam ao entrevistado.

Nossa intenção é saber, através do discurso dos entrevistados, se existe identificação do órgão do qual fazem parte com a mulher em situação de violência doméstica; se o serviço oferecido é acessível; se essa acessibilidade tem sido integral ou se há alguma situação que a impeça de ser integral; e se os atores enxergam essa mulher e a compreendem como vítima de violência doméstica.

As respostas à questão sobre qual seria a atividade realizada pelo órgão do qual fazem parte são, obviamente, variadas, conforme a natureza do respectivo órgão.

O poder judiciário, nas palavras do juiz de direito, tem como principais atividades cotidianas a “tramitação dos processos judiciais de violência doméstica na comarca de Juiz de Fora”. Segundo ele, “a secretaria da Vara Especializada em Violência Doméstica realiza atendimento à mulher, conforme previsto na Lei Maria da Penha”. Mas “temos limitação quanto às ações cíveis, como por exemplo, partilha de bens. Tenho sugerido que a parte desista da ação aqui e entre na vara específica. A Vara Especializada de Violência Doméstica em Juiz de Fora acaba julgando, desta forma, apenas as demandas criminais.”

Já o Ministério Público, de acordo com a promotora de justiça atuante na comarca de Juiz de Fora, tem como principais atividades “dar andamento na ação penal, no inquérito penal e processar o réu. Em outras palavras, receber o que já foi feito nas instituições e dar o andamento necessário para responsabilizar o autor. A polícia civil encaminha. A Casa da Mulher encaminha. Em Juiz de Fora tem outra associação, a Ad-Cuidar, da delegada Ione. E tem uma inaugurada semana passada, a Casa de Terta, que vai atender e fazer encaminhamentos. Eventualmente, a gente faz atendimento à mulher aqui no Ministério Público”.

A defensoria pública, conforme afirma a defensora pública encarregada de atuar nos processos de violência doméstica, tem como principais atividades “receber as mulheres e fazer o atendimento às vítimas. E atuamos em todos os processos com medida protetiva. As medidas protetivas são distribuídas pela Casa da Mulher ou pela delegacia da mulher. Quando chega no fórum, a vítima é cadastrada e a defensoria pública atua em todas as medidas, independentemente se a mulher é carente ou não. A única situação em que a defensoria pública não atua é quando a mulher já tem advogado. Desta forma, todos os processos de medida protetiva têm a atuação da defensoria pública.”

A DEAM, nas palavras dos policiais civis que atuam nesse equipamento, tem como principais atividades a “investigação de crimes contra a mulher, desde violência doméstica até crimes sexuais. Buscamos também junto ao judiciário medidas protetivas. É basicamente isso: investigações de crimes relacionados à mulher mesmo, é calúnia, difamação, perseguição. E dentro dessa atividade, cumprimos mandados e fazemos diligência com a finalidade de instruir os inquéritos.”

Segundo outra policial, “muitas mulheres vêm em busca não apenas de providência em face de violência doméstica, mas em busca de informação e orientação. Somos muito escuta, temos então de trabalhar a acolhida, não posso tratar mal. Vemos aqui muito desemprego, pessoas que não têm o de comer, mulheres que vêm a pé lá da zona norte, andando mais de uma hora. O que elas querem não é intervenção policial, prisão, mas que seu parceiro a respeite, a veja como mulher, que visite os filhos.”

Nesse mesmo sentido, uma outra entrevistada respondeu à indagação, afirmando que “chegam muitos casos na delegacia que nem são casos de violência, às vezes é um problema de família e a pessoa precisa de orientação. É o caso da mãe que procura a delegacia pedindo orientação sobre como lidar com o filho usuário de drogas. Ela não quer que o filho seja preso. Ela quer saber como lidar com a situação. Nós chamamos a pessoa à delegacia e conversamos com ela. Às vezes acontece de a vítima vir à delegacia e reclamar que o ex-marido não devolveu o filho após a visita semanal. Ela não quer a instauração de um processo de medida protetiva. Ela quer que resolvamos o problema dela. A gente trabalha muito com esse imediatismo na delegacia, o que acaba evitando problemas futuros mais graves.”

Em outro depoimento, uma policial narra que “a gente faz as ordens de serviço. Apura os crimes. Levamos no IML. Se precisar de pegar os pertences pessoais, porque elas saem de casa correndo e o marido não deixa ela voltar, a gente ajuda. A gente faz visitas. Não tem tanto costume, mas tem mãe que narra que o filho a agrediu, mas não quer registrar boletim, não damos susto, mas, quando vemos que a situação é grave, verificamos a informação no local. Quando chegam denúncias anônimas, também verificamos no local.”

A polícia militar, de acordo com as palavras dos policiais atuantes na PPVD, tem como principais atividades a realização de pesquisas sobre episódios de violência doméstica registrados pelo primeiro atendimento, via 190. Nesse sentido, “a gente seleciona os casos que vamos atender dentre todos os registros feitos pela polícia militar. A gente faz um filtro de reincidência e gravidade. E dentro dessa reincidência e dessa gravidade, nós analisamos os históricos e os formulários de avaliação de risco que são preenchidos pela viatura que atende a ocorrência”. Em complemento a tais informações, “a gente faz pesquisas relacionadas aos egressos do sistema prisional e aos que estão no regime semiaberto, que são autores de violência doméstica. Também tem autores que a gente não acompanhava e autores de vítimas que a gente já acompanhava e que têm periculosidade e por isso estão presos por violência doméstica. Além dessas pesquisas, são feitas também pesquisas relacionadas a homicídios, feminicídios, que são os crimes mais graves, depois vem a ameaça, a lesão corporal, envolvimento com tráfico de drogas, com arma de fogo. A gente faz

relatórios quando constatamos posse de arma de fogo ou tráfico de drogas por exemplo.”

A partir disso, as equipes de PPVD iniciam o atendimento propriamente dito. Nas palavras de uma policial, “fazemos um contato com a vítima. Ao chegar nela, a gente oferece o serviço de prevenção que é o acompanhamento, um protocolo de acompanhamento previsto em nove passos. Se ela aceitar ser inclusa, a gente faz o contato com o autor em seguida. Caso ela não deseje ser incluída, a gente passa todas as informações, porque, se caso vier a acontecer algum fato novo, ela sabe o que tem de fazer, ela conhece os órgãos que podem ser procurados além da polícia militar. E, se posteriormente ela mudar de ideia, ela pode ser inclusa no programa.”

Uma vez incluído no programa, o caso passa a ser monitorado. De acordo com uma entrevistada, “começamos com a inclusão da vítima, depois com a inclusão do autor. E fazemos também um esclarecimento acerca da lei, de falar quais são os seus direitos tanto em relação à vítima, quanto em relação ao autor. O acompanhamento deve durar em média 2 meses, mas tem casos que duram 6 meses. Esse nosso protocolo não é engessado. O importante para nós é ajudar aquela mulher a sair do ciclo de violência em que ela se encontra.”

A Casa da Mulher, conforme depoimentos de servidoras municipais atuantes naquela instituição, tem como principais atividades “fazer um bom acolhimento”, prestar “orientações jurídicas” e realizar “o atendimento psicossocial”. Nesses termos, “a mulher que não tem condições financeiras, que não tem conhecimento, que vive em dependência financeira do homem, quando ela vem aqui, ela é acolhida, ela passa pelo primeiro atendimento, ela narra qual é o problema dela, se é violência física, ou violência psicológica, ou violência patrimonial. Então, a partir desse momento em que a psicóloga detecta isso, ela vai encaminhar para o setor jurídico, onde ela poderá ter uma medida protetiva. Temos também uma ligação muito boa com a delegacia. É uma rede interligada. Assim, ela já vai se sentir amparada. Normalmente essa mulher não tem como pagar um advogado. Tem a assistência social também. Então, a mulher se sente acolhida e amparada”.

De acordo com uma entrevistada, o papel da Casa da Mulher, no campo da psicologia, tem como pressuposto “acolher e fortalecer a mulher”. E nesse sentido, “conversar com ela sem pré-julgamentos. [...] tentar escutar a mulher primeiro. Depois, você vai explicar para ela o que é uma medida protetiva, porque muitas não sabem do que se trata. Só depois disso é que eu vejo com ela se ela vai querer fazer ou não. Fazendo a medida protetiva, encaminhamos para o fórum e aguardamos a decisão judicial.”

No âmbito jurídico, de acordo com outra servidora, “as mulheres procuram a Casa da Mulher para receberem orientação. Elas querem se separar, mas não trabalham. Aí perguntam sobre pensão alimentícia e sobre a questão patrimonial. E a gente orienta sobre o que está previsto na lei.”

E na área de assistência social, a demanda maior é o auxílio-moradia. De acordo com uma entrevistada, “eu fico com as visitas, porque depois que elas recebem o auxílio moradia, a gente tem de fazer acompanhamento, para ver se elas estão conseguindo se manter com esse auxílio, se elas estão com as crianças em creche, se as crianças estão recebendo assistência à saúde. Quando vamos na residência dessas mulheres, olhamos tudo que a família precisa, se precisa de creche, se precisa de consulta médica ou psicológica, se precisa de trabalho, se precisa do BPC, benefício de prestação continuada, para alguma criança com deficiência, se há algum curso que a mulher possa fazer para gerar renda. Temos uma parceria com o setor de vaga de empregos e eles mandam para cá todo dia as vagas e a gente faz o currículo das mulheres e manda para eles. Não adianta ela arrumar uma casa e não ter como se manter.”

Em relação ao público-alvo atendido, ficou claro que todos os equipamentos listados e submetidos à pesquisa de campo atendem à mulher em situação de violência doméstica com exclusividade. E que esse atendimento inclui a mulher trans. A única ressalva foi com relação à PPVD que atende aos casos de violência doméstica desde que haja relação de conjugalidade. Ou seja, se for violência doméstica de filho contra mãe, a PPVD não atende.

Em relação à área territorial coberta pelo equipamento, percebemos que o poder judiciário, o Ministério Público, a defensoria pública e, no âmbito da polícia civil, a

DEAM, atendem à comarca, comportando, além de Juiz de Fora, os municípios de Chácara/MG e Coronel Pacheco/MG.

Já a polícia militar atende à cidade de Juiz de Fora, mas não fica adstrita a ela. Atende também aos municípios de São João Nepomuceno, Descoberto, Rochedo de Minas, Bicas, Guarará, Maripá de Minas, Pequeri, Rio Novo, Goianá, Piau, Chácara e Coronel Pacheco, cuja circunscrição territorial pertence ao 2º Batalhão de Polícia Militar. E Pedro Teixeira, Lima Duarte, Olaria, Santa Rita do Jacutinga, Rio Preto, Santa Bárbara do Monte Verde, Belmiro Braga, Simão Pereira, Santana do Deserto, Matias Barbosa, Senador Cortes, Mar de Espanha, Chiador, Santo Antônio do Aventureiro, Além Paraíba, Volta Grande, Estrela Dalva e Pirapetinga, cuja circunscrição territorial pertence ao 27º Batalhão de Polícia Militar.

A PPVD do 2º BPM já fez atendimentos, por exemplo, em Rio Novo e Chácara. E a PPVD do 27º BPM já fez atendimentos em Matias Barbosa e Chiador. Ambos os equipamentos não são, portanto, exclusivos de Juiz de Fora.

Por fim, a Casa da Mulher, até pelo fato de ser um serviço do poder público municipal, atende ao município de Juiz de Fora, em tese, com exclusividade.

Em relação às áreas de Juiz de Fora que, na visão dos entrevistados, geram maior demanda aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência doméstica, as respostas variaram muito. No geral, todos disseram que a violência doméstica acontece na cidade inteira. A maioria dos respondentes mencionou que o problema ocorre mais na periferia da cidade. Confirmando isso, alguns bairros foram apontados: Sagrado Coração, Encosta do Sol, São Pedro, Caiçaras, Aeroporto, Santa Rita, Santo Antônio, Grama, Parque Independência, Olavo Costa, Filgueiras, Linhares, Santa Luzia, Benfica e Zona Norte como um todo.

Merece destaque a fala de uma entrevistada, que afirmou que: “a gente tem ocorrência de todos os bairros. A violência não escolhe raça, cor, classe social. Claro que temos um público alvo, muitas vezes, de mulheres negras, de escolaridade baixa. Mas também temos mulheres com curso superior. A gente tem um público maior que reside na periferia, mas assim, se você analisar, a gente atende a toda a cidade. A procura

é grande. São mulheres de todas as idades, mas claro que a gente tem um público entre mulheres mais jovens. No caso de violência sexual, temos um número maior de vítimas de crianças e adolescentes. Podemos, no entanto, dizer que bairros em que há uma pobreza maior, a gente nota um aumento maior de ocorrências nestes locais.”

Acrescentando um dado interessante sobre as características que observa nas demandas que atende, outra entrevistada disse que “não dá para separar entre periferia e centro. Posso dizer que os casos mais graves que eu atendo estão na periferia. Mas eu posso também deduzir que a maioria dos casos mais graves estão lá porque a periferia fala mais e que nas regiões centrais talvez haja mais silêncio.”

Uma outra entrevistada deixa entrever que a localização da Casa da Mulher, e com isso, o aspecto da acessibilidade, são prevalentes para aumentar ou diminuir a demanda. Segundo ela, “depois que mudamos a Casa da Mulher para a região leste de Juiz de Fora, aumentou o atendimento de mulheres da região leste. Antes era a região norte. Hoje a região norte está em segundo lugar. Como que a localização influencia.”

E conclui que a acessibilidade realmente faz aumentar a demanda. Neste caso, uma demanda que pré-existia, mas permanecia não notificada. Ela afirma que “na região do Furtado, Olavo Costa e Vila Ozanan, nós fizemos um trabalho nas UBS de divulgar a Casa da Mulher. Depois que fomos lá, as agentes entraram em contato conosco dizendo que algumas mulheres procuraram e relataram casos de violência doméstica, dizendo que não têm coragem de nos procurar porque se relacionam com criminosos. Então nós fomos lá e fizemos o atendimento dessas mulheres. Mas foi mais um atendimento psicológico, porque elas ainda não tinham coragem de tomar providência.”

Em relação às demandas mais recorrentes que chegam aos atores da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica, percebemos que os órgãos ligados ao sistema de justiça criminal, no caso, o próprio poder judiciário, o Ministério Público, a defensoria pública e as polícias, apontaram como demandas mais frequentes a ameaça, a lesão corporal e a contravenção penal de vias de fato.

Já as entrevistadas pertencentes à Casa da Mulher apontam, em uníssono, como demanda mais recorrente a violência psicológica. E explicam o porquê dessa resposta: “a violência psicológica existe quando tem as outras violências coexistindo com ela. Quando chega ao caso de violência física ou sexual, já existia violência psicológica há mais tempo.” E descrevem essa violência como “xingamentos, controle de telefone celular e de uso de roupas, de não deixar trabalhar. E muitas têm demanda de moradia, quando já estão certas de que querem sair de casa e se separar.”

Um retorno que extrapola o viés criminal típico dos órgãos policiais foi dado por uma entrevistada, ao afirmar que “a demanda é grande de resolução de conflitos familiares. Não é só a violência doméstica, mas também se discute a guarda de filhos ou por que o ex-companheiro não paga a pensão. Às vezes um divórcio. São resoluções de conflitos familiares.”

Outro depoimento, presente também em pontos distintos da fala de outros entrevistados, diz respeito a uma possível disfunção da medida protetiva. O entrevistado afirma: “tenho percebido que muitas [mulheres] têm pedido medida protetiva por questão patrimonial. Quando têm imóvel junto e querem tirar o cara do convívio. Mas isso não é função da medida protetiva, para tirar o cara. Ou seja, a medida protetiva não é para isso. É para quebrar o ciclo da violência, mas acaba sendo usada com essa finalidade. É o mau uso da medida protetiva.”

No que se refere à existência de bancos de dados com informações sobre os casos de violência doméstica, todos os órgãos apontaram a existência de sistemas próprios onde essas informações são compiladas. O problema apontado por alguns entrevistados refere-se à falta de atualização dos dados, ou dificuldade de pessoal para manter o sistema em dia. E o fato mais preocupante: nenhum desses sistemas se comunica, à exceção do armazém de dados gerenciado pela Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais, cujas informações são de acesso comum à polícia civil e militar. Ainda assim, esse banco de dados não possui interface com o poder judiciário, com o Ministério Público, com a defensoria pública, nem com a Casa da Mulher. Enfim, todos os órgãos recolhem, em maior ou menor proporção, informações da violência doméstica atendida no município, mas essas informações

não se comunicam nem geram relatórios sistemáticos, apenas documentos pontuais e por demanda.

Por fim, no que diz respeito à origem das demandas que chegam ao órgão do qual faz parte o entrevistado, a ideia é compreender como as demandas chegam e geram atendimento. A partir das respostas, procuramos entender em que nível estaria a acessibilidade da rede para as mulheres em situação de violência doméstica.

As respostas de todos os entrevistados foram comuns em apontar que a maioria das demandas que atendem são oriundas da própria mulher que, uma vez em situação de violência doméstica, resolve procurar auxílio e orientação. Os casos que não resultam de um atendimento pessoal à mulher, resultam do encaminhamento da vítima por meio dos próprios atores da rede de atendimento. Ou seja, “a mulher procura a delegacia de polícia precisando de orientação, explica sua situação, chora e requer atenção de um psicólogo. Então a encaminhamos à Casa da Mulher, onde ela terá esse atendimento”. Há também demandas que surgem a partir do disque denúncia, via número 180, da Central de Atendimento à Mulher; ou 181, que é o Disque Denúncia Unificado de Minas Gerais.

Como podemos perceber, as respostas anteriormente transcritas, com relação às principais atividades realizadas; público-alvo atendido; se atende a toda Juiz de Fora e quais bairros ou regiões prevalecem nesse atendimento; demandas mais recorrentes e se há informações cadastrais dos atendimentos feitos; e, por fim, qual a origem das demandas que chegam ao entrevistado, demonstram que existe uma relativa identificação entre os atores que integram a rede de atendimento e a mulher em situação de violência doméstica, inclusive a mulher trans, que é o público-alvo dessa rede. As atividades cotidianas de atendimento; o fato de serem serviços exclusivos para a mulher em situação de violência doméstica; a abrangência do atendimento para toda a cidade, ainda que haja *hotspots* de demanda; os tipos de demandas geradas; a disponibilidade, ainda que pouco consolidada, de dados e informações sobre os atendimentos realizados; e a origem dessas demandas são subsídios que comprovam que há uma identificação e uma acessibilidade da população-alvo dos atendimentos e da política de proteção em si.

8.3 Aspectos normativos e legais envolvidos

Quanto aos aspectos normativos e legais envolvidos, foram elencadas questões relativas a quatro construtos, a saber:

- a. Os objetivos da Lei Maria da Penha são claros.
- b. Os implementadores da política compreendem os objetivos.
- c. Há resistências e dificuldades à consecução dos objetivos.
- d. A interpretação jurídica dos objetivos interfere na política.

Os achados da pesquisa em relação a estes construtos seguem adiante.

8.3.1 Os objetivos da Lei Maria da Penha são claros

Um dos aspectos de suma importância para o sucesso de uma política pública, segundo Lotta (2019) diz respeito à clareza de seus objetivos. Sendo eles muito abrangentes ou ambíguos, ou envolvendo múltiplos atores com valores distintos, o desfecho é o fracasso da política pública.

No que se refere à política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica, cujo diploma mais importante no país é a Lei Maria da Penha, seus objetivos formais encontram-se inseridos no texto legal, em seus artigos 1º, 2º e 3º.

Para aferirmos a clareza desses objetivos, introduzimos duas perguntas aos entrevistados. Inicialmente, procuramos saber qual a avaliação que eles fazem do diploma legal, deixando-os livres para, com suas palavras, ponderar os termos da lei e sua importância. Depois desse momento de avaliação, indagamos de forma direta se eles consideram claros os objetivos da lei inseridos nos artigos acima mencionados.

Os depoimentos convergem no sentido de considerar a Lei Maria da Penha um avanço de irrefutável importância para o combate à violência doméstica contra a mulher. Essa foi a opinião de todos os entrevistados.

Mas houve ressalvas.

Uma opinião ressalta o acerto da Lei Maria da Penha, mas defende que “o Estado não tem formas de tornar efetiva a lei. Uma coisa simples: fixar alimentos provisórios após afastamento do agressor do lar. O juiz não fixava alegando falta de parâmetros, já que era questão da vara de família. Durante muitos anos, faziam uma audiência de conciliação que visava instruir a vítima sobre a medida protetiva e nessas audiências eu participava e a gente fazia muitos acordos em que se definia pelo afastamento do agressor do lar e se definia um valor que ele deveria pagar à mulher a título de alimentos provisionais. No entanto, a lei prevê que a competência do juizado é híbrida, envolvendo inclusive questões de família. Só que, em Juiz de Fora, a vara é especializada apenas no âmbito criminal. Talvez agora melhore com a vara especializada. Mas ainda não se atingiu o objetivo previsto na Lei Maria da Penha. Se eu precisar fazer o divórcio daquela mulher, eu preciso entrar com ação na vara de família, porque, em Juiz de Fora, ainda não há o Juizado Especializado de Violência Doméstica.”

Um entrevistado afirma que a lei é boa, mas há institutos legais que precisam ser colocados em prática. Segundo ele, “falta alguma coisa na lei. Igual agora. Aqui está tendo uma iniciativa com os homens agressores, de eles se reunirem como se fosse uma reunião de alcoólicos anônimos. Só que isso era para estar sendo feito desde o início. Está previsto na lei, mas não foi colocado em prática. Porque se você não age no agressor, não adianta ficar só acolhendo a mulher, fazendo ela sair de casa. Ele não vai mudar a sua postura, se não tiver uma intervenção.”

Uma outra opinião sobre a Lei Maria da Penha e que decorre dos grupos reflexivos com homens diz respeito à reclamação deles com relação à ausência de contraditório. Segundo um entrevistado, “a lei não prevê o contraditório, até por ser uma medida liminar. Só que todos os autores reclamam que não foram ouvidos pelo judiciário; que estão sendo penalizados sem oportunidade do contraditório. É claro que a lei não prevê, mas ela poderia ser aperfeiçoada e prever a audição do autor. Então a lei é muito boa, mas tem coisas a melhorar.”

Nessa mesma linha, uma outra entrevistada também ressalta a necessidade de se tornar efetivos os direitos previstos na lei. Para ela, “a Lei Maria da Penha é maravilhosa, mas para um país que não é o nosso. No papel ela é muito boa, mas na execução não é tão boa assim. E o sistema é superlotado e burocrático. Na última reunião da REVID, o juiz da vara especializada disse que já teria que ter outra secretaria ao seu dispor porque tem 5000 processos e a delegada disse que tem mais 5000 inquéritos indo para ele. Então, acabou de criar e já está sobrecarregado.”

Reforçando essa opinião de que a lei é um marco no Brasil e no mundo, mas ainda falta torná-la realidade, um entrevistado afirma que “o Estado, de uma maneira geral, não fortalece a lei. Tem várias coisas que são previstas na lei que poderiam ser implementadas, não só a questão da punição, mas a criação de centros de referência. A própria PPVD, por exemplo. Em Juiz de Fora, um município com quase 600.000 habitantes, e tem só duas duplas de PPVD, e sem viatura às vezes. Nem todas as cidades têm delegacia especializada de atendimento à mulher. Eu acho que deveria ter um olhar mais especial. A Vara especializada foi criada somente agora em Juiz de Fora e nem assim temos um juizado como prevê a lei. Acho que os servidores da delegacia da mulher deveriam ser mulheres ou mulheres trans; e que tivesse esse acolhimento maior. E acho que falta formação para a PM e para a polícia civil.”

Já outro depoimento evidencia que, “em termos de medida protetiva é preciso que seja mais efetiva. Quando são casos mais flagrantes, em que a mulher está sendo vítima de violência, a justiça parece funcionar melhor. Mas se for um caso que envolva questões patrimoniais, por exemplo, tem pessoas que esperam 3 anos com processo correndo e isso acaba sendo uma violência institucional, mas que também causa sofrimento na pessoa e decorre de uma violência doméstica. Na questão assistencial a gente ainda precisa avançar muito. E na questão da educação da sociedade como um todo, a gente também precisa melhorar bastante.”

Por fim, e ainda referindo-se à medida protetiva, uma entrevistada afirma que “o papel em si não dá segurança em nada. Você tem a medida, tudo bem. Não pode chegar perto, mas quem garante que ele não vai chegar perto, que ele vai obedecer. Precisa de mais efetividade. Só duas PPVD é pouco. Você liga no 190 e a polícia não tem

como atender. Aquele agressor que tem medo até respeita, mas e o agressor que não tem medo?”

Após os entrevistados avaliarem a Lei Maria da Penha, indagamos de forma direta se eles consideram claros os objetivos da lei inseridos nos artigos 1º, 2º e 3º.

As respostas, da mesma forma que na questão anterior, são convergentes no sentido de apontar que os objetivos formais da lei são claros. Ressalvas importantes, no entanto, foram feitas.

Alguns entrevistados apontam que os objetivos são claros para um operador do direito, com é o caso de policiais e servidores da justiça. Mas esses objetivos não são claros para o público-alvo da política. Em outros termos, as mulheres em geral, e aquelas em situação de violência doméstica, em específico, não conhecem, nem compreendem com clareza os objetivos inseridos na Lei Maria da Penha. Tanto é assim que a principal atividade executada na DEAM, na Casa da Mulher ou pelas PPVD é justamente orientar essa mulher quanto aos seus direitos.

Outra ressalva apresentada por um entrevistado destaca a precariedade da política. Para ele, “o problema é a efetivação dos institutos previstos. Os órgãos que têm competência para colocar em prática esses institutos deixam a desejar ou não o fazem. Quem vai fiscalizar o cumprimento das medidas protetivas? Não tem como determinar que a PM ou a PC faça isso. Eles não dariam conta. O autor é que tem de se conscientizar. Agora, se ele descumprir, é crime e pode ser preso em flagrante. Deveria ter uma previsão na lei sobre a coautoria de descumprimento de medida protetiva. Às vezes, a própria vítima chama o infrator de volta para casa. Mas tem um processo tramitando. Tem uma medida protetiva deferida e em vigor. Tudo isso são questões que dificultam a efetivação dos direitos previstos na lei.”

A partir das respostas às questões formuladas, podemos concluir que a lei é um avanço importante e os objetivos formais da política nela inserida são claros. As falas dos entrevistados são conclusivas nesse sentido. Mas os entrevistados também apontam que há muito preceito legal que, no papel, é perfeito, mas não é efetivamente

colocado em prática. Essa aparente anomia compromete a eficácia da política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica.

8.3.2 Os implementadores da política compreendem os objetivos

Atrelada à questão anterior, o presente construto procurou aferir se os entrevistados compreendem os objetivos formais inseridos na Lei Maria da Penha.

As respostas à questão são uníssonas. Os entrevistados compreendem os objetivos inseridos na lei. Mas houve quem os considerasse amplos demais. Houve ainda quem alegasse que esses objetivos, embora sejam compreendidos por atores encarregados de implementar a política, não são compreendidos por quem, de fato, precisa, que são as mulheres em situação de violência doméstica. Se elas não compreendem, como poderão acioná-los quando preciso?

Além disso, as mesmas ressalvas apontadas na subseção anterior são aqui evidenciadas. Em outros termos, do mesmo modo que os entrevistados compreendem os objetivos formais da lei, compreendem também que eles tem sido pouco mais que intenção, sem efetivamente chegarem a ser realidade. Ou seja, o texto é perfeito, mas falta colocá-lo em prática, torná-lo realidade para a mulher que dele precisa.

8.3.3 Há resistências e dificuldades à consecução dos objetivos

Para mensurar o presente construto, utilizamos de dois momentos distintos da entrevista. Fizemos uma indagação direta aos entrevistados se há resistências e dificuldades na consecução dos objetivos gerais da Lei Maria da Penha e quais seriam estas resistências e dificuldades. E, ao final, indagamos sobre a existência de obstáculos e fomentamos a apresentação de sugestões voltadas para o aprimoramento da política.

No geral, os relatos foram no sentido de enfatizar que há muito empenho e compromisso de todos os atores que estão envolvidos com o atendimento à mulher. Mas apontam a falta de recurso humano, a precariedade logística e a ausência de capacitação das pessoas como a maior dificuldade na consecução dos objetivos da

Lei Maria da Penha. Foram ainda mencionados o uso político da agenda de defesa da mulher; a existência de preconceitos, o desconhecimento dos direitos, a falta de orientação e a ausência de vontade política.

No sentido logístico, as dificuldades apontadas são variadas, mas destacamos as principais que foram mobilizadas: falta de local adequado para atender à mulher em situação de violência doméstica; falta de viatura para a PPVD; falta de um veículo para a Casa da Mulher; falta de motorista para esse carro e, às vezes, o telefone não funciona; falta de equipamentos como computador e impressoras; e falta de papel.

Um outro aspecto intrínseco que foi muito citado pelos entrevistados é a cultura machista que ainda prevalece no tecido social e nas instituições. Essa cultura machista ainda é responsável por posicionamentos dentro do poder judiciário, do Ministério Público e das demais instituições que entendem que “a lei não deveria existir, que não seria necessária, que homem deveria também ter direito a medida protetiva”. O preconceito ainda faz “as pessoas virarem a cara para mulheres feministas”. Então, é preciso muito estudo, orientação, cursos e seminários em que estas pessoas sejam convocadas, porque, se convidadas, elas não vão.

Confirmando esse contexto, uma outra entrevistada afirma que vê “resistências até de colegas que alegam que a mulher vai desistir no final, ou que alegam que a Lei Maria da Penha é inconstitucional porque homem e mulher são iguais perante a lei.”

E conclui dizendo-se frustrada, porque em caso de desistência, “não é só fazer o pedido e ela assinar. Teríamos de ter alguma forma de acompanhamento psicológico, de uma assistente social ir à casa dela porque, se eu agendar para ela vir aqui conversar com a assistente, ela não vai pagar a passagem de ônibus para vir aqui. Então eu teria de ir à casa dela. Que fosse a PPVD. A PPVD é excelente para isso, mas chega uma hora que a mulher diz que não quer mais polícia na porta da casa dela.” Então, a lei não vira realidade para essa mulher. E os objetivos formais da política não se realizam no caso concreto.

Nesse mesmo sentido, outro depoimento aponta como dificuldade a “resistência cultural, dos homens se acharem no direito. Tem um pouco de religião nisso, eu

chamo de bíblia *self-service*, de compreender que a mulher deve ser submissa porque está escrito lá. E tudo isso acaba virando política de direita ou de esquerda, que é normal, mas eu acho que não há uma congruência ou uma coesão naquilo que todo mundo quer resolver, que nós queremos resolver. Acho que há uma barreira nos vários sentidos. O PM é fascista, a feminista é vitimista e ninguém se entende.”

Uma outra resistência apontada diz respeito à polícia civil. Segundo a entrevistada, a instituição ainda tem em seus quadros uma minoria de policiais que não assimilaram o entendimento do STF de que vias de fato e lesão corporal simples são delitos de ação penal pública incondicionada. O relato é assim concluído: “Eles ainda perguntam às vítimas se elas desejam representar, ou não desejam representar. Então, se a mulher não representar contra uma agressão de vias de fato, eles não fazem o flagrante.”

Em relação à polícia militar, há relatos que afirmam que, “se a PPVD não fosse obrigatória, nem toda unidade teria essas patrulhas. Haveria outras prioridades.”

Outro depoimento aduz que “há uma precariedade que faz com que fiquem ineficientes todos os órgãos e serviços prestados à mulher. Todo mundo quer fazer; tem boa vontade de fazer, mas falta um pouco para cada um que não está ao alcance apenas da sua vontade, mas depende de algo maior. A minha responsabilidade termina quando começa a da delegada; a responsabilidade da delegada termina quando começa da casa da mulher, e assim por diante. E tudo acaba dependendo mais da boa vontade dessas pessoas. Olha: isso é habitação. Então vamos arrumar uma casa para ela. E o que acontece? A mulher tem de suar para conseguir um auxílio moradia para ela ficar com seus filhos. E aí, quando aluga uma casa, acaba alugando próximo ao local onde mora o agressor, porque o aluguel ali é mais em condição e para alugar em outro local seria mais caro esse aluguel.”

No que se refere aos obstáculos para implementação da política e às sugestões para o seu aprimoramento, as respostas dadas reforçam os achados da questão anterior, relativa à resistência ou à dificuldade para consecução dos objetivos formais previstos na Lei Maria da Penha. As próprias sugestões decorrem de precariedades que, na

visão dos entrevistados, precisam ser superadas. Por isso, colocamos todas estas indagações num mesmo nível de análise.

Um obstáculo identificado por vários entrevistados refere-se ao poder judiciário, justamente pelo fato de não estar em consonância com a Lei Maria da Penha. A cidade de Juiz de Fora não possui um juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher. E o que foi criado em 2022, 16 anos depois do advento da Lei Maria da Penha, foi apenas uma vara especializada, com competência iminentemente criminal. Não há competência híbrida, nem equipe multidisciplinar, conforme prevê a lei.

Especificamente em relação à defensoria pública, um obstáculo citado, nesse mesmo sentido, é a ausência de uma equipe multidisciplinar, de modo que houvesse em Juiz de Fora, efetivamente, o NUDEM, que é a defensoria pública especializada na defesa dos direitos das mulheres em situação de violência. O que se tem, hoje, na defensoria pública da cidade, é um serviço de atendimento especializado à mulher, que conta com uma defensora pública e um estagiário. Existia, até a pandemia, uma assistente social voluntária, aposentada, que trabalhava no TJMG. Ela atuou durante muito tempo fazendo o primeiro atendimento, mas, após a pandemia, não retornou às suas atividades.

Diversos entrevistados relataram, ainda, como obstáculo, que “essa causa da violência doméstica é uma epidemia, mas deixou de ser olhada como problema público e passou a ser alpinismo político”. Houve diversas entrevistas neste sentido, apontando o uso político da agenda de defesa da mulher em situação de violência doméstica.

Se houve relatos denunciando o uso político da agenda, houve também quem defendesse que a cidade recebeu e deverá receber, no futuro, investimentos especificamente voltados para a política de defesa da mulher. Apesar disso, o fato é que duas delegadas que atuaram na DEAM conquistaram cadeiras no parlamento estadual e federal pelo Estado de Minas Gerais, nas últimas eleições. E há em vias de implantação na cidade a “Casa Mulher Segura, que vai receber mulheres com filho para ficar até 15 dias. Essa casa foi implementada pela delegada Ione junto com a associação AD-Cuidar”.

Uma sugestão feita por uma entrevistada foi de colocação de uma policial militar feminina dentro da Casa da Mulher para registrar ocorrência. Segundo ela, “o que acontece, hoje, é que a mulher vítima de violência doméstica tem de sair e procurar um posto para registrar ocorrência. E, às vezes, ela está toda machucada”. Não obstante a escassez de recurso humano imensamente relatada no âmbito da polícia militar e da PPVD, o fato de não haver uma policial militar para registrar ocorrência na Casa da Mulher pode ser um fator de desestímulo para que a mulher vitimizada tome providências.

Outra sugestão colhida dos depoimentos de vários entrevistados refere-se à criação, em Juiz de Fora, de um espaço único, que contemple todos os serviços necessários ao atendimento da mulher em situação de violência doméstica. Neste local funcionaria a defensoria, a DEAM, a polícia militar, a Casa da Mulher, tudo num mesmo prédio. Desta forma “que a mulher entre ali e saia com o pedido da medida protetiva e o número do processo e tenha todas as formas de atendimento num mesmo local”. Hoje, “a peregrinação dessa mulher é muito grande. Ela sofre cada vez que conta sua história. E acaba desistindo.”

Mas houve quem opinasse no sentido inverso. Segundo uma entrevistada, ela acredita “que concentra a rede muito em algum ponto da cidade, e outros pontos acabam ficando mais distantes. A vítima, por questão financeira, não consegue deslocar” e acaba desistindo de tomar providência. E conclui que “deveria ter outros locais para atendimento à mulher de forma regionalizada e facilitar mais o acesso”.

Uma entrevistada é particularmente efusiva, quando diz que “se pudesse, faria todos trabalharem juntos para reduzir a violência, faria todos atuarem em prol dessa causa. Se esse abrigo vai funcionar, tem de funcionar. As orientações jurídicas não seriam para promover aquele local, porque ali é onde oferece esse tipo de orientação. Vamos oferecer assistência, vamos dar essa assistência enquanto ela precisar dessa assistência, vamos fortalecer ela. Não é dizer a ela que ela tem direito a quatro sessões, ou dez sessões, não. Vamos dar a ela o que ela precisa, até recuperar essa mulher. Se for o caso de separação, por exemplo, não é pegar cem ou duzentos processos e iniciar, mas deixar tudo parado. Não. Vamos pegar e fazer.”

Ainda dentro do aspecto da efetividade das ações, uma sugestão foi de que, “se a polícia militar pudesse solicitar medida protetiva, poderíamos antecipar alguma coisa e encurtar um passo. Nesses casos, eu acabo tendo de fazer ofício para a delegacia, porque preciso oficiar, e perdemos tempo para uma demanda que é urgente.”

Ainda dentro do tema das medidas protetivas, particularmente afeto às PPVD, algumas entrevistas aduziram dificuldade, alegando que “nós não temos acesso a um cadastro nacional de medidas protetivas. Se a vítima fala que tem medida protetiva, eu não tenho como saber”.

Outros relatos foram comuns, inclusive em momentos distintos das entrevistas, de modo que se tornaram repetitivos. Ouvimos, mas de uma vez, de vários entrevistados que a escassez de recursos humanos é fator que dificulta o atendimento à mulher, especialmente no âmbito da polícia civil e da polícia militar. Muitos entrevistados apontaram que a ausência de uma casa-abrigo exclusiva para a mulher em situação de violência doméstica é um problema grave e que dificulta sobremaneira o atendimento. Elas defendem que essa “mulher não pede providência, porque não tem recurso e não quer expor a vida de seus parentes. E não tem para onde ir.”

Diversos depoimentos aduziram que o melhor caminho é investir na prevenção à violência doméstica contra a mulher. E para isso, seria necessário “começar lá na educação infantil”.

Entraves na articulação da rede de atendimento também foram mencionados. Para alguns entrevistados, “a informação deveria chegar mais rápido entre os órgãos. As informações, às vezes, demoram a chegar. Eles pedem uma medida protetiva lá e a gente não fica sabendo aqui. Se um procedimento de acompanhamento da PPVD fosse iniciado, já teriam conhecimento da medida protetiva.”

No que tange à Casa da Mulher, outro aspecto lembrado foi de que “o sonho é que funcionasse 24 horas, mas não tem pessoal, nem segurança para isso”. Outra menção é de que “a casa da mulher ainda não conseguiu ter dormitório”. Nas entrevistas, de

fato apareceram relatos acerca da expectativa de se ampliar o atendimento local, haja vista que o espaço hoje utilizado comportaria esses acréscimos.

No âmbito da assistência social, uma dificuldade foi mencionada, especificamente em relação ao auxílio-moradia. Isto porque, como os recursos financeiros para esse programa são limitados, muitas mulheres necessitadas acabam não recebendo.

E, por fim, uma sugestão particularmente importante aflorou de um dos depoimentos. De acordo com uma entrevistada, seria relevante, “através da Casa da Mulher, oferecer às mulheres, CIS ou trans, kits de prevenção ao contágio de HIV. Muitas mulheres são vítimas de violência sexual e acabam não sendo orientadas adequadamente.” No âmbito da saúde, que sabemos impactar na questão da violência doméstica, e vice-versa, essa medida seria de reconhecida profilaxia.

Percebemos, de acordo com as respostas dadas, que haveria resistências e dificuldades que atuariam como obstáculos à consecução dos objetivos formais da política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica. E as sugestões ofertadas pelos entrevistados têm como foco justamente as precariedades que mais afetam a qualidade do serviço. Algumas respostas são, de certa forma, óbvias, mas a intensidade com que aparecem nos depoimentos nos dá a medida de quão urgentes elas parecem ser.

8.3.4 A interpretação jurídica dos objetivos interfere na política

Não apenas a compreensão dos objetivos formais da política por parte dos atores responsáveis pela sua implementação é crucial para o seu sucesso, mas também a interpretação que os tribunais e, no geral, o poder judiciário formaliza através de suas decisões e julgados. Principalmente pelo fato de que essas decisões e julgados são parte da própria política, porquanto o poder judiciário seja também um dos atores encarregados da implementação da política naquilo que lhe foi reservado pela Lei Maria da Pena.

Desta forma, perguntamos aos entrevistados se a interpretação jurídica dos objetivos formais da Lei Maria da Pena interfere na implementação da política pública.

As respostas foram uníssonas no sentido de apontar que a interpretação jurídica dos objetivos formais inseridos nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Maria da Penha interfere na implementação da política de proteção à mulher. É o que nos aponta um entrevistado, quando aduz que “hoje, o que temos observado, é que os tribunais têm legislado e, indevidamente, criado leis. Isso gera instabilidade e tem interferido na política pública. Em Minas Gerais tivemos um avanço nesse sentido. No TJMG, temos hoje câmaras especializadas em violência doméstica, o que permite uma certa estabilidade em termos de jurisprudência.”

Uma outra entrevistada relata que a interpretação jurídica dos objetivos formais da Lei Maria da Penha atua como verdadeira barreira. Para ela, “existe algumas interpretações, como por exemplo, questões de gênero. Muitas pessoas entendem que isso não existe. Então alguns juízes e algumas juízas fazem essa interpretação também. E aí prejudica na aplicação da lei. Veja que o CNJ só elaborou um protocolo para julgamento com perspectiva de gênero no ano passado, 2021. Então é assim, 15 anos depois da Lei Maria da Penha, é que veio um protocolo para auxiliar juízes, juízas, desembargadores e desembargadoras a julgar. Ou seja, até agora não tem ninguém muito ciente do que quer dizer perspectiva de gênero e como esse conceito deve ser aplicado em julgamentos.”

Houve uma entrevistada que lembrou do “julgamento no Superior Tribunal de Justiça que estabeleceu que a Lei Maria da Penha se aplica aos casos de violência doméstica contra mulheres transexuais”. Essa decisão¹⁴ ocorreu em 2022, 16 anos depois do advento da Lei Maria da Penha.

Confirmando esse posicionamento, o relato de outra entrevistada, que afirmou que “recentemente participou de um workshop em Belo Horizonte que reuniu vários órgãos do Estado inteiro. Tinha juiz, promotor, delegados, militares da PPVD, pessoal dos CRAS e centros de referência. Ali ficou bem nítido como é uma coisa pessoal. Um juiz lá do norte acha uma coisa. Um outro do sul acha outra diferente. Aí teve alguém do

¹⁴ Por unanimidade, a Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu que a Lei Maria da Penha se aplica aos casos de violência doméstica ou familiar contra mulheres transexuais. Disponível em: <https://bityli.com/wf6Bg>. Acesso em 20 jan. 2023.

Ministério Público que disse que medida protetiva tem que ser deferida imediatamente, que não tem de ficar pensando. A mulher pode morrer nesse tempo. Se ela chegou ao ponto de pedir medida protetiva, com raras exceções, ela está correndo algum tipo de risco. Então, tem de padronizar certas coisas. A lei prevê 48 horas para deferimento da medida. Tem lugar que fica 20 dias. Se for caso de vida ou morte, a mulher morre.” Essa mesma entrevistada, no entanto, contrapõe que, “em Juiz de Fora, melhorou muito depois que foi criada a vara especializada. O juiz aprova no prazo e ele ainda aumentou a validade da medida protetiva. O anterior colocava o prazo de 6 meses e o atual ampliou para 1 ano. Aí você vê. O homem que tem um pouquinho de noção, ele sabe que a medida protetiva é um certo escudo de proteção. A mulher perde a medida protetiva com vencimento de 6 meses. No dia seguinte, ela já vem procurando nova medida, porque o homem já começa a importuná-la no dia seguinte.”

Percebemos, a partir das questões formuladas aos entrevistados, que os objetivos formais da Lei Maria da Penha são claros, com a ressalva de que o problema é torná-los realidade para a mulher em situação de violência doméstica. As diversas pessoas que atuam na rede de atendimento compreendem esses objetivos, mas relatam que são amplos demais, o que acaba permitindo interpretações variadas que podem interferir na implementação da política. Ademais, são vários equipamentos, várias pessoas, pertencentes a esferas de governo diferentes, em níveis distintos e com valores e culturas próprios. Tudo isso interfere, porquanto a burocracia aqui descrita seja, conforme mencionado por Lotta (2019), um ator fragmentado. Outra forma de interferência decorre do repertório de interpretações jurídicas que se sucedem e alteram a aplicação da lei. Um exemplo citado por uma entrevistada diz respeito à aplicação da Lei Maria da Penha a vítimas mulheres transexuais, que só veio a ocorrer 16 anos depois da vigência da lei. Nesse nível de análise, procuramos ainda elencar as resistências e as dificuldades para que os objetivos formais da lei se tornem realidade. E percebemos que, em 2022 e 2023, biênio da presente pesquisa, os problemas, aos quais chamamos de cisões, rupturas e incompletudes de implementação da Lei Maria da Penha, são os mesmos daqueles encontrados em pesquisas anteriores, como as realizadas por Pasinato (2010, 2011), Brasil (2013), CEPIA (2013), Santos (2015), Tavares (2015), Campos (2017) e Senado Federal (2018).

8.4 Aspectos contextuais intervenientes

Para análise do contexto interveniente que, nas palavras de Lima e D'Ascenzi (2013), costuma ser crítico, porquanto se mostre instável e sazonal e que, por esta razão, acaba interferindo na implementação de políticas públicas, mobilizamos como construto a rotatividade de governos e as disputas político-partidárias em período eleitoral.

Para aferição deste construto, consideramos as respostas dos entrevistados quanto ao tempo de exercício no cargo ou função. Consideramos também seus depoimentos diante da indagação sobre se consideram a violência doméstica contra a mulher um problema grave e se é tratado como prioridade, bem como quais seriam os obstáculos à implementação da política em Juiz de Fora. Nesta questão, obviamente, mobilizamos determinados conteúdos das respostas que nos permitiram entrever, no discurso dos entrevistados, se a rotatividade dos governos em todos os níveis (federal, estadual e municipal) e as questões político-partidárias em período eleitoral interferem no serviço de atendimento à mulher em situação de violência doméstica na cidade.

Quanto ao tempo de exercício no cargo ou função, reportamos o leitor ao disposto na subseção 8.1 (supra). Vale ressaltar, no entanto, que o menor tempo médio de permanência na função entre todos os respondentes está justamente na Casa da Mulher, perfazendo 18 meses. Ou seja, entre os entrevistados, aqueles pertencentes à Casa da Mulher têm, em média, um ano e meio que trabalham no serviço. Sabemos que uma nova administração municipal tomou posse em 2021, após resultado das eleições municipais ocorridas no ano pregresso. Das entrevistadas pertencentes à Casa da Mulher, apenas uma já trabalhava naquele local no governo anterior. Todas as demais chegaram à Casa da Mulher com a posse da nova prefeita.

Essa rotatividade a cada nova administração municipal foi reportada nas entrevistas. Uma das entrevistadas fala abertamente que, “em Juiz de Fora, uma coisa que percebe é que a rede de atendimento muda muito de acordo com o prefeito que está à frente. A cada nova gestão, o novo prefeito exonera todo mundo”. Percebemos essa situação na fala de outras entrevistadas.

Percebemos também que essa rotatividade é menor nos demais níveis federativos, mormente no estadual, onde os cargos são, em sua maioria, preenchidos mediante concurso.

Outra questão colocada diz respeito às disputas político-partidárias em período eleitoral. Metade dos vinte entrevistados mencionam abertamente que o tema da violência doméstica contra a mulher virou plataforma política e é usado para ganhar votos. Não à toa, uma entrevistada afirma que “em Juiz de Fora, violência doméstica é muito usada como palanque político, especialmente na polícia civil. Já até me perguntaram se eu não vou ser candidata a vereadora.”

Essas questões político-partidárias interferem até mesmo na rede de atendimento. Uma entrevistada afirma que, ali, “tem muita vaidade. Tem muita disputa política, que não deveria ter. Quem está perdendo é a vítima. É velado, mas sempre existiu. Aí, você vê que já tivemos duas delegadas que entraram aqui e se elegeram.”

Outro depoimento no mesmo sentido aduz que “agora tem uma pessoa da política que está abrindo um abrigo exclusivamente para mulheres, mas ainda é recente. Há uma falta de entrosamento e diálogo na rede. Vejo que a causa não está unida. A hora que a causa for a mulher, aí todos vão pensar da mesma forma, vamos acolher esta mulher. Todos os atores têm interesse em oferecer algo, mas pensando em si, em promover sua política, em promover seu serviço. O combate à violência doméstica virou uma bandeira para ser levantada para fins de promoção.”

Não obstante os depoimentos anteriores, que denunciam o uso político da agenda de defesa da mulher vítima de violência doméstica, vale mencionar que houve também falas no sentido de destacar os benefícios trazidos para o município a partir de determinadas iniciativas políticas, como é o caso da “Casa Mulher Segura” inaugurada em 2022. As entrevistadas somente torcem para que a iniciativa perdure, e não seja apenas um esforço de campanha eleitoral.

Considerando, pois, os conteúdos extraídos da fala dos entrevistados e mencionados acima, percebemos que a rotatividade de governos municipais e as disputas político-

partidárias em período eleitoral interferem no atendimento à mulher em situação de violência doméstica.

8.5 Aspectos administrativos e burocráticos

Para análise dos aspectos administrativos e burocráticos que norteiam a atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora, sob a lente dos atores encarregados de implementar a presente política pública, foram elencadas questões relativas a quatro construtos, a saber:

- a. Disponibilidade de recursos humanos.
- b. Treinamento e capacitação de recursos humanos.
- c. Estrutura organizacional.
- d. Interações no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Os achados da pesquisa em relação a estes construtos seguem adiante.

8.5.1 Disponibilidade de recursos humanos

Para mensurar o presente construto, perguntamos aos entrevistados o tempo de exercício no cargo ou função; a forma de admissão e o regime de trabalho; se trabalha sozinho ou em equipe; quantas pessoas fazem parte da equipe; e a função destas pessoas dentro da equipe. As respostas permitiram dimensionar o recurso humano que atua na rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora.

Conforme já vimos na subseção 8.1 (supra), percebemos que o recurso humano que atua, hoje, na rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica, em Juiz de Fora, atua nesta atividade há um tempo relativamente pequeno. Com algumas exceções específicas, como é o caso do Ministério Público, da defensora pública, de um policial civil e de uma servidora da Casa da Mulher, que estão na atividade há vários anos, os demais têm dois ou menos anos que trabalham com o tema da violência doméstica.

A forma de admissão e o regime de trabalho decorre de aspectos legais próprios dos cargos ocupados, mas percebemos que, na Casa da Mulher, há uma prevalência de servidoras nomeadas. Se pensarmos que a rotatividade nestes postos é grande, mormente em face de mudanças de governo a cada quadriênio, é possível imaginar que, em menos de dois anos, essas servidoras poderão não mais estar atuando naquele serviço. Essa solução de continuidade prejudica a qualidade dos atendimentos feitos, conforme ficou evidenciado em diversas entrevistas.

A partir da resposta dos entrevistados, logramos dimensionar também as equipes que trabalham com o tema e suas respectivas funções dentro da estrutura. Com efeito, o quadro 3 discrimina os titulares e as respectivas equipes, para cada qual dos órgãos integrantes da rede.

Quadro 3 – Órgãos e equipes integrantes da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica de Juiz de Fora.

ÓRGÃO	TITULAR	EQUIPE	ESTAGIÁRIOS
Poder Judiciário	01 Juiz de Direito	01 Assessor 01 Gerente de Secretaria 04 Serventuárias	Sim.
Ministério Público	01 Promotora de Justiça	01 analista 01 Oficial MP	Sim.
Defensoria Pública	01 Defensora Pública	01 Auxiliar (estagiário)	Sim.
Polícia Civil	02 Delegadas	02 Escrivães 05 Investigadores 01 Func. Casa da Mulher	Sim.
Polícia Militar	02 Coordenadores	04 militares na PPVD	Não.
CMDM	01 Presidente	22 conselheiras	Não.
Casa da Mulher	01 Coordenadora	01 Advogada 02 Psicólogas 01 Assistente Social 02 Recepcionistas 02 Assessoras	Sim.

Fonte: Elabora pelo autor, a partir de dados da pesquisa.

Percebemos que as reclamações apresentadas pelos entrevistados no que se refere à precariedade do recurso humano disponível são condizentes, em certa medida.

A Vara Especializada em Violência Doméstica de Juiz de Fora conta com considerável acervo de processos, perfazendo cerca de 5 mil feitos, para uma secretaria relativamente pequena, segundo relatos. Mas antes de 2022, esses processos estavam misturados a inúmeros outros feitos numa vara criminal que acumulava competência. Hoje, o juiz e os serventuários da justiça só julgam processos decorrentes da Lei Maria da Penha.

O Ministério Público e a defensoria pública, consoante depoimentos colhidos, possuem equipe mínima de serventuários, mas não dispõem, especialmente a defensoria, de uma equipe multidisciplinar necessária ao seu trabalho.

A polícia civil tem duas delegadas e dois cartórios, mas, de acordo com a fala dos entrevistados, a equipe de investigadores é pequena, mormente em razão do acervo cartorário existente na DEAM, em torno de 5 mil procedimentos investigatórios.

A polícia militar possui duas equipes de PPVD para uma cidade do porte de Juiz de Fora. E essas equipes ainda têm de atender a casos específicos fora do município. Ademais, o recorte que é feito entre ocorrências da Lei Maria da Penha que serão ou não incluídas no protocolo de atendimento, levando em conta gravidade e reincidência, priva inúmeras mulheres de serem acompanhadas e orientadas porque seus casos ainda não são suficientemente graves ou ainda não houve reincidência, para só assim serem captados pelas lentes da instituição. Segundo relato dos entrevistados, Juiz de Fora teria de possuir mais equipes de PPVD para atender à demanda.

Por fim, a Casa da Mulher, cujo recurso humano foi majorado em 2021, com a posse da nova administração municipal, ainda é alvo de demandas que não consegue atender por falta de recurso humano. Segundo entrevistadas, o espaço atual seria suficiente para que houvesse, ao menos, dois dormitórios para mulheres em situação de violência doméstica. E haveria a perspectiva de funcionamento da casa diuturnamente, o que não ocorre, hoje, por falta de recurso humano e de segurança.

8.5.2 Treinamento e capacitação de recursos humanos

Para aferir o presente construto, indagamos os entrevistados acerca da disponibilidade e realização de treinamento e capacitação voltados para o atendimento à mulher em situação de violência doméstica.

A maioria dos entrevistados reportou ter recebido algum tipo de treinamento. Dentre estes, alguns receberam treinamento presencial. Mas a maior parte alega ter recebido treinamento apenas à distância, no formato on-line. E alguns mencionaram a participação em seminários, congressos e encontros como forma de complemento de sua capacitação.

Em que pese a maior parte dos entrevistados terem participado de algum tipo de treinamento, a real capacitação depende muito do estudo autodidata e da preocupação pessoal com o respectivo serviço. É o que nos fala uma entrevistada, ao afirmar que “isso dependeu do envolvimento próprio. Tive alguns cursos ao longo desses anos, alguns congressos, alguns seminários. Mas depende do envolvimento nosso e do desejo de prestar um serviço melhor. Minha instituição ajudou, mas não foi só isso. Aliás, como tudo na vida”.

Os treinamentos oferecidos tiveram como tema, no geral, direitos humanos, violência doméstica e Lei Maria da Penha. Mas houve treinamento também sobre questões de gênero, atendimento à mulher trans e, no caso da PMMG, sobre primeiro atendimento, que é aquele realizado pela polícia militar quando, mediante acionamento via 190, comparece ao local e registra a ocorrência de violência doméstica.

Um achado, no entanto, merece ressaltar. De vinte entrevistados, sete alegaram que não receberam treinamento. Muitos argumentaram que, no início de sua atuação no serviço, tiveram de aprender por si sós, lendo e estudando sobre o assunto. Outros justificaram que o serviço era recente ou estavam há pouco tempo nele. Um depoimento, criticando apenas a forma não presencial de treinamento, foi especialmente contundente ao mencionar que “eu não tive treinamento. Vi os colegas atendendo, esperei alguns dias, vi como funciona a rotina e coloquei em prática. Aqui, você tem de aprender por conta própria”.

Algumas instituições até oferecem cursos em plataforma de ensino à distância (EAD) para seus servidores e policiais. Mas, de acordo com alguns relatos, esses cursos não seriam obrigatórios para os servidores e para os policiais em geral. A obrigatoriedade seria, em tese, para quem está no serviço. Desta forma, policiais civis que trabalham em outras delegacias da PCMG, ou policiais militares que não atuam na PPVD ou no primeiro atendimento; ou servidores que trabalham na estrutura de saúde e assistência social do município, como em unidades básicas de saúde, CREAS ou CRAS, não seriam obrigados a fazer estes cursos, embora, eventualmente, tenham de atender à mulher em situação de violência doméstica.

Percebemos, pois, que a rede de atendimento em Juiz de Fora até recebe treinamento, mormente realizado ao longo dos anos de trabalho no respectivo equipamento. Merece ressaltar, no entanto, a alegação de sete dos entrevistados que disseram não terem sido treinados, ou seja, aprenderam fazendo e estudando por si sós. Foi identificado, ainda, que, em alguns órgãos, persiste certa precariedade na capacitação de seus servidores, seja pela oferta de cursos sem imersão, isto é, na forma on-line, ou sem obrigatoriedade, ou, ainda, realizado para público específico, e não para a totalidade dos servidores.

8.5.3 Estrutura organizacional

A mensuração do presente construto decorre da análise de certos conteúdos identificados nas respostas dadas pelos entrevistados a indagações sobre se o imóvel ocupado é próprio, cedido ou alugado; se o espaço físico é suficiente; se o mobiliário e os equipamentos são suficientes; qual a missão e as principais atividades realizadas; e se percebeu mudanças na rotina do órgão e no volume de demandas recebidas após o advento da Lei Maria da Penha.

A partir das respostas dadas, podemos inferir que a estrutura do poder judiciário ocupa instalações locadas pelo TJMG. Mas essa locação persistirá somente até inauguração do novo prédio do fórum, que está em fase final de construção na cidade. O Ministério Público, que atualmente ocupa uma sala cedida pelo TJMG, logo estará também nas dependências do novo fórum. A defensoria pública ocupa um imóvel do Estado,

cedido pela Cemig. A DEAM ocupa um conjunto de salas dentro do Santa Cruz Shopping, na região central de Juiz de Fora. No que concerne à PMMG, a PPVD do 2º BPM ocupa um espaço cedido dentro da sede da 31ª Companhia PM, no bairro Bom Clima, região nordeste de Juiz de Fora. Já a PPVD do 27º BPM ocupa uma sala dentro do batalhão, no bairro Jardim Santa Isabel, região norte da cidade. E, por fim, a Casa da Mulher ocupa um prédio próprio da prefeitura municipal, situado no bairro Vitorino Braga, região leste de Juiz de Fora.

No que se refere ao espaço em uso, alguns reportaram deficiências quanto à insuficiência ou inadequação das instalações. Outros apontaram aspectos positivos, enfatizando melhorias em relação a momentos passados.

A Vara Especializada em Violência Doméstica e o Ministério Público atuante junto àquela, conforme já mencionado, estarão ocupando instalações novas, recém-inauguradas, no prédio do novo fórum de Juiz de Fora.

A defensoria pública, por sua vez, ocupa instalações consideradas insuficientes, porquanto precise de mais espaço para estagiários e equipe multidisciplinar.

A DEAM foi considerada instalada em local inadequado e insuficiente, uma vez que se trata de um conjunto de salas adaptadas dentro de um shopping center. A disposição em salas, que originalmente seriam lojas, acaba separando as equipes e os serviços. Há muito vidro. O local não possui cela para abrigar pessoas presas em flagrante, nem espaço para ouvir a vítima de forma mais reservada. Se for necessário exame de corpo de delito, a vítima tem de ir, ou ser levada, até o IML, que está sediado em outra região de Juiz de Fora. Ademais, falta uma cozinha, um lugar para lavar as mãos. Tem até um banheiro coletivo, mas falta um local para uso pessoal.

Houve, no entanto, quem elencasse pontos positivos. Apesar a estrutura disposta em salas, a acessibilidade é um fator diferenciador. Além disso, conseguiram instalar uma sala de atendimento especializado para crianças e adolescentes. Ademais, diante do que se vê hoje no Estado de Minas Gerais, e do espaço antes ocupado pela DEAM, o atual é até bem avaliado.

Quanto às PPVD, a patrulha do 2º BPM é sediada dentro da 31ª Cia PM, no bairro Bom Clima. Não há uma sala para uso exclusivo do serviço. Os militares dividem um cômodo com a administração da companhia. E em relação à patrulha do 27º BPM, o espaço não é exclusivo, porquanto dividam a sala com o militar que atua no PROERD¹⁵. Ademais, trata-se de um espaço mínimo, que mal comporta uma mesa e duas cadeiras. Ambos os espaços foram considerados insuficientes para a realização do serviço, mormente se houver atendimento presencial à mulher em situação de violência doméstica, como já ocorreu no 27º BPM.

A Casa da Mulher foi a única bastante elogiada por todos os entrevistados. À vista das instalações anteriores, a atual é espaçosa e atende bem a todos os setores internos. Tem espaço, inclusive, para expandir o serviço. As únicas ressalvas referem-se à dificuldade de acesso para deficiente físico e a ausência de segurança.

Quanto ao mobiliário e aos equipamentos, os relatos são unânimes em apontar deficiências logísticas. Há carência de mobiliário e de equipamentos. Muitos entrevistados relataram uso de computadores e telefones celulares próprios em favor do serviço.

Não obstante as carências mencionadas, percebemos que a estrutura da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica na cidade de Juiz de Fora é, em certos termos, até significativa. Os gaps de implementação de maior ressaltado, que decorrem da não observância de preceitos da Lei Maria da Penha, referem-se a:

- inexistência de juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher, com competência híbrida e equipe multidisciplinar. Em Juiz de Fora, o poder judiciário conta, desde 2022, apenas com uma vara especializada em violência doméstica, com competência unicamente criminal e sem equipe multidisciplinar.
- Inexistência do NUDEM, que é o núcleo da defensoria pública especializado na defesa dos direitos das mulheres em situação de violência, com defensora pública exclusiva e equipe multidisciplinar. Em Juiz de Fora, a defensoria pública mantém apenas uma defensora pública com competência exclusiva para atuação junto à vara especializada em violência doméstica.

¹⁵ PROERD é o programa educacional de resistência às drogas implementado pela PMMG nas escolas de Minas Gerais. Disponível em <https://policiamilitar.mg.gov.br/site/proerd>. Acesso em 28 jan. 2023.

- Inexistência de casa-abrigo para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar. Alguns programas de apoio foram mencionados nas entrevistas. É o caso do auxílio-moradia e do convênio com o Instituto Avon para locação de quartos de hotel para mulheres em situação de violência. Mas estes programas de apoio não suprem a necessidade de uma casa-abrigo exclusiva para mulheres e dependentes menores.

As demais estruturas, no âmbito da polícia civil, com a DEAM; da polícia militar, com a PPVD; e da prefeitura municipal, com a Casa da Mulher, apresentam carências em termos de recursos humanos e logísticos, conforme já mencionado, mas os serviços existem e realizam o atendimento à mulher, dentro daquilo que lhes é possível realizar.

8.5.4 Interações no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar

Para aferição do presente construto, indagamos aos entrevistados sobre a existência de outros atores que atuam no atendimento à mulher em situação de violência doméstica, como se dá o encaminhamento de casos entre estes atores, qual a avaliação que faz deles, como ocorre a articulação no âmbito da rede e como avalia esta articulação.

A resposta dos entrevistados acerca da existência de outros atores, e quais seriam estes atores, nos confirmou o que já sabíamos, ou seja, quais órgãos integram a rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora.

Se nos ativermos ao setor público, o único acréscimo de ressaltado é o CIAM, que é o centro integrado de atendimento à mulher, no âmbito da Câmara de Vereadores de Juiz de Fora. Além deste serviço, os demais já estavam devidamente mapeados e participaram da realização da pesquisa de campo, quais sejam: poder judiciário, por meio da vara especializada; Ministério Público; defensoria pública; polícia civil, por meio da DEAM; polícia militar, por meio da PPVD; e poder público municipal, por meio do CMDM e da Casa da Mulher.

Fora do setor público, tivemos inúmeras menções ao OAB-Mulher; à Casa de Terta; à Casa Mulher Segura e à associação AD-Cuidar. Todos estes serviços atendem com exclusividade à mulher em situação de violência doméstica, mas, por não integrarem o setor público, não participaram da pesquisa.

Quanto ao encaminhamento da mulher vitimizada entre os diversos atores da rede, as respostas foram convergentes no sentido de justificar a necessária formalidade que reveste esse ato. Não à toa, os registros da polícia militar, quando ela comparece ao local de uma possível violência doméstica, noticiada via 190, precisam ser formalizados, o que é feito por meio do boletim de ocorrência que, em Minas Gerais, recebe o nome de Registro de Evento de Defesa Social (REDS). A polícia civil instaura, a partir daí, um auto de prisão em flagrante ou um inquérito policial, ou ainda um pedido de medida protetiva, que seguem para o Ministério Público por via eletrônica. Todo o procedimento, a partir daí, até chegar ao poder judiciário, continua por meio eletrônico, sempre formal. Qualquer demanda que seja encaminhada à defensoria pública segue o mesmo caminho, por via eletrônica. E a resposta também. Então, o fluxo de notícias e encaminhamentos entre polícia militar, polícia civil, Ministério Público, poder judiciário e defensoria pública é formal e feito por meio eletrônico. Quando isso não é possível, como por exemplo, uma demanda de acompanhamento de medida protetiva, o poder judiciário formaliza a demanda, encaminhando ofício à PPVD. E o retorno que a PPVD deve fazer ao poder judiciário, dentro do prazo fixado, também é formal, mediante ofício. Muitos encaminhamentos feitos pela Casa da Mulher aos demais atores seguem a mesma linha, sendo formalizados por meio de ofício. E muitas demandas que chegam à Casa da Mulher também são formalizadas do mesmo modo.

Um exemplo de encaminhamento para além dos trâmites processuais comuns, é o ocorre em caso de denúncia anônima via ouvidoria do Ministério Público. As demandas são, inicialmente, repassadas à polícia militar. Segundo a entrevistada, no que se refere à PPVD, “essa eu oficio sempre, volta e meia estou oficiando [...]. Então, quando vem para mim, por exemplo, via ouvidoria do Ministério Público, algumas denúncias anônimas, eu tinha esquecido – temos essa entrada também –

dependendo do caso, a gente pede à PPVD para ir lá primeiro dar uma olhada, confirmar. Depois de verificado, a gente oficia à delegacia para instaurar inquérito”.

Mas as respostas dos entrevistados também retornam inúmeras oportunidades em que as demandas foram encaminhadas de modo informal, por telefone, por Whatsapp ou por e-mail. Quando a urgência da vítima requer, os contatos informais até antecedem a posterior formalização.

Como exemplo, citamos uma fala que enfatiza essa informalidade entre dois atores da rede. Segundo a entrevistada, “a articulação é, muitas vezes, formal, mas ocorre até de maneira informal, quando isso é possível. Essa informalidade ocorre muito entre a PPVD e a Casa da Mulher.”

No que se refere à avaliação que é feita destes atores e da articulação dentro da rede de atendimento, as respostas são variadas e apontam para alguns acertos, mas também para algumas cisões, rupturas e incompletudes.

Numa das falas, uma entrevistada descreve de maneira sucinta como se dá a articulação, no caso, bem-sucedida, da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora. Segundo ela, “dependendo do caso, chegando uma mulher na Casa da Mulher, ela passa pelo setor de acolhimento. Ali ela vai contar a história. O ideal é que haja pelo menos uma psicóloga para que ela não precise ficar repetindo essa história [...]. Se ela deseja fazer uma medida protetiva, encaminhamos para o jurídico. Se ela deseja sair de casa, temos a parceria com o Instituto Avon, que nos permite encaminhar mulheres vitimizadas para hospedagem em hotéis cadastrados por 15 dias, mas tem limites e critérios para atendimento. Se for uma coisa muito grave, do tipo ela fugiu de casa com a roupa do corpo para não morrer, aí a gente aciona a polícia militar para poder acompanhar essa pessoa em casa e resgatar pelo menos seus documentos e suas roupas. Se recebemos uma denúncia que está acontecendo alguma violência, a gente encaminha imediatamente para a delegacia especializada”.

Outro aspecto ressaltado diz respeito ao poder judiciário. Segundo diversos entrevistados, “antes levava 30 ou 40 dias para analisar um pedido. Às vezes, o juiz

devolvia determinando que se intimasse a vítima para informar se houve novos casos de violência. Só depois disso é que se deferia uma medida protetiva, Às vezes, levava 2 meses para a decisão final. Contudo, “com a criação da vara, está uma explosão, está maravilhoso, porque as medidas estão saindo rápido e quase todas com necessidade avaliada estão sendo deferidas. Até a fiscalização. Por exemplo, chegaram para nós seis medidas protetivas para responder e eu tenho de responder antes de eu entrar de férias. Então percebo que hoje está muito mais ágil”.

Ademais, há relatos são de que o contato dos atores da rede de atendimento com o poder judiciário, com o Ministério Público e com a defensoria pública é “muito próximo”, que “não tem o que reclamar. As instituições são muito atuantes, embora a demanda seja muito grande”.

Sobre a defensoria, em específico, colhemos o relato de uma entrevistada que afirma que “sempre orienta a mulher a procurar a defensoria pública. A defensora nos ajuda muito. São situações em que a mulher precisava de advogado e não tem como pagar. A gente orienta a ir na defensoria pública”.

Em relação à atuação da polícia civil, em particular das delegadas, há o depoimento de uma entrevistada, cuja fala enaltece o trabalho sério e compromissado realizado ali. Segundo ela, “as delegadas que atuam hoje na DEAM não aparecem muito, mas vê que elas são rápidas nos inquéritos, muita coisa que prescrevia agora não prescreve mais. São profissionais que vão começar a fazer a diferença. Havia muita demanda represada e agora parece que está sendo regularizado”. E conclui que “na polícia civil, eles têm cerca de 5000 inquéritos e estão correndo atrás para terminar e encaminhar para o poder judiciário. Então, eu vejo um compromisso muito grande deles em atender e resolver as demandas das vítimas”.

A parceria da Casa da Mulher com a defensoria pública, com as polícias e com os CRAS é qualificada como “muito boa”. Um relato dessa parceria foi dado por uma entrevistada. Segundo ela, “a gente tem uma parceria muito boa com a delegacia. Chegou aqui violência física, é encaminhado e atendido na hora na delegacia. É uma parceria muito boa. A PPVD é muito boa. Posto policial aqui perto. Defensoria pública

também é uma parceria muito boa. Pela minha experiência, eu vejo harmonia, uma experiência perfeita. Nunca tive problema”.

Quanto à polícia militar, há diversos outros depoimentos destacando o trabalho realizado pela PPVD. Uma entrevistada afirma que “quando uma mulher chega e precisamos acionar a polícia militar, ligamos para a PPVD. Apesar de serem sobrecarregados, já que são apenas duas PPVD para juiz de fora inteira, eles sempre nos atendem”. Nesse mesmo sentido, um outro depoimento: “eu tive muito apoio da polícia militar. A PM me ajudou muito, trabalhamos em casos muito sérios”. E, por fim, uma última fala acerca da atuação da patrulha: “a PPVD dá um apoio bacana. Às vezes, nos casos em que a mulher alega que o neto está agredindo, mas não quer registrar um boletim de ocorrência, a PPVD também comparece ao local e verifica situações assim. E sempre dão retorno.”

Ressaltando a ligação estreita entre polícia civil e polícia militar no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora, vejamos a fala de uma entrevistada: “entre polícia civil e polícia militar temos um elo mais forte. Um exemplo foi uma denúncia de uma vítima de cárcere privado na cidade de Belo Horizonte. A nossa PPVD de Juiz de Fora, como temos essa afinidade, por meio de uma mensagem de WhatsApp, nos colocou em contato com a PPVD exatamente do bairro que precisava, e essa equipe de lá nos atendeu de imediato”.

Acerca da rede de atendimento, no geral, reunimos muitas falas significativas. Para uma das entrevistadas, “essa rede foi criada há mais tempo com a intenção até de criar uma vara especializada. Ela se chama REVID – rede de enfrentamento a violência doméstica de Juiz de Fora. Nós temos um grupo de WhatsApp. Na pandemia funcionou bastante. E fora isso a gente reunia uma vez por mês. Atualmente, com esse retorno pós-pandemia, nós começamos a reunir de dois em dois meses. Só fizemos duas reuniões até agora, nesse ano 2022. Em 2020 não fizemos. Nem 2021. Então, até para as pessoas se conhecerem. Porque, às vezes, as pessoas não se conhecem, e não sabem para onde mandar, pra onde vai encaminhar. E nessa Revid temos até o pessoal da assistência social. Entram os responsáveis pelos CRAS, pelos CREAS. Aqui tem 3 CREAS e 11 CRAS. Então eles também participam da reunião. Essa reunião é feita na Casa da Mulher que, hoje em dia, está num lugar muito bom.

Tem até um auditório muito grande com 100 carteiras. Funciona muito bem para as nossas reuniões, quando participam até umas 50 pessoas”.

Outro depoimento ressalta a existência da rede. Para o entrevistado, “tem uma rede de atores, a REVID. Essa rede se reúne esporadicamente e acho isso uma coisa positiva que acontece em Juiz de Fora. Os problemas e as soluções são também discutidos nessas reuniões. Acho que muita coisa se resolve nesses encontros”.

Diversos outros relatos apontam para o fato de que “a rede é muito atuante”, “os órgãos são muito próximos e estão se reunindo sempre”; que “a articulação é muito boa, tanto que recebemos até demandas verbais por causa da urgência de algumas situações”. Houve quem dissesse que “temos trocado informações e essa troca de informações possibilita a atuação de todos no atendimento à mulher, principalmente nos casos mais graves”. E uma fala particularmente sensata, que conclui: “todos trabalham bem no limite das suas possibilidades”.

Uma das entrevistadas relata a existência, em Juiz de Fora, do “ponto LBT para atendimento de lésbicas, bissexuais e transexuais”. E conclui: “a gente faz o acolhimento aqui [na Casa da Mulher] e depois encaminhamos para a área de saúde”.

As inúmeras falas acima mencionadas são recortes das entrevistas feitas. Elas demonstram que há, entre os atores integrantes da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora, um certo nível de articulação; e demonstra que os arranjos citados não são fruto de algo recente, mas de uma iniciativa já consolidada e que luta para se preservar ao longo do tempo. Percebemos um envolvimento de todos; um ativismo que ultrapassa o desempenho profissional; e tudo isto são sinais claros de que há uma rede sendo fortalecida em Juiz de Fora.

Como nem tudo são flores, tivemos também cisões, rupturas e incompletudes detectadas na fala dos entrevistados. Essas cisões, rupturas e incompletudes representam, em consonância com os estudos de Lotta (2019), *gaps* de implementação na política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora.

Nesse sentido, os entrevistados destacaram inúmeros aspectos em relação aos órgãos que integram a rede; e em relação à articulação que existe, hoje, no âmbito da rede propriamente dita.

Com efeito, um dos entrevistados afirma perceber “o poder judiciário muito lento, embora tenha melhorado bastante depois da vara especializada”.

Outro afirma que é preciso “melhorar os pedidos de medida protetiva. Está muito mecânico. Só muda o nome. Os termos e as petições são iguais”. Refere-se, obviamente, aos pedidos de medida protetiva encaminhados pelos diversos atores que atuam nessa seara: defensoria pública, DEAM, Casa da Mulher, entre outros.

Em relação à polícia civil, um dos entrevistados afirma que “o trabalho precisa ser melhorado, melhor instruído. Quando a mulher procura a delegacia para noticiar um fato e solicitar medida protetiva, que o autor fosse ouvido. Normalmente, os autos contêm apenas a versão da mulher. Quanto aos inquéritos, acontece muito de devolver para diligências, as investigações são muito superficiais”.

Outro depoimento aduz que, “na delegacia, a medida protetiva é até rápida, mas o inquérito demora bastante”. E conclui afirmando que “percebo pouco investimento da instituição no número de profissionais”.

Nesse sentido, houve quem mencionasse, em relação à trabalho da polícia civil que “o volume é desumano. São seis mil inquéritos”.

Ainda em relação à polícia civil, um apontamento que parte de uma observação positiva, qual seja, o fato de haver na DEAM uma psicóloga voluntária para atender às mulheres, lamenta o fato de essa profissional só atender às quartas-feiras.

Um depoimento acerca da efetividade das medidas protetivas indica que a nova vara especializada “aumentou o prazo para um ano e tem obrigado os homens a participarem de grupos reflexivos. Antes não era assim. Mas é aquela questão: depois que saiu da medida protetiva, como que fica o restante do processo? Fica uma coisa muito dificultosa, sem resposta”.

Em relação à polícia militar e, especificamente, em relação aos policiais militares que atuam no centro de registro de ocorrência policial (CROP), instalado no interior do Santa Cruz Shopping, onde também funciona a DEAM, uma das entrevistadas afirma que “já houve necessidade de pedir intervenção da polícia militar dentro do shopping devido a casos de agressão, e os policiais militares não podiam deslocar e alegavam que teriam de chamar a viatura. Mas como eles não podem atuar? Eles são polícia. Aí eles falam que estão ali apenas para fazer o registro. Já houve casos assim”.

Outro depoimento referente à atuação da polícia militar, afirma que “apenas duas equipes [de PPVD] para a cidade toda é muito pouco. E tem a questão do 190, que nem sempre dá conta de atender a toda a demanda”.

Houve relatos também com relação ao atendimento oferecido pela Casa da Mulher. Um entrevistado afirma que “o trabalho prestado pela prefeitura, via Casa da Mulher, precisa melhorar, é um trabalho muito superficial. Não só da Casa da Mulher, mas a AD-Cuidar também”.

Outro relato, referindo-se às mudanças quadrienais de governo, indica que “a Casa da Mulher tem uns projetos interessantes, como o do auxílio-aluguel para vítimas de violência. Mas sempre que muda a administração, demora algum tempo para os serviços voltarem à normalidade. Sempre levavam tudo o que estava nos computadores e a nova gestão ficava às escuras”.

Outro depoimento ressalta que “hoje percebo que a casa da mulher precisa melhorar a questão da distribuição de medidas protetivas. Quando a Casa da Mulher era próxima à delegacia, o atendimento era melhor, na sua visão. Hoje os espaços são separados e isso trouxe alguns prejuízos ao atendimento”.

Um relato que menciona o período pandêmico em face da Covid-19 merece ressaltar. Para a entrevistada, “na pandemia ficou claro como a rede faz falta”.

Ainda referindo-se ao período pandêmico, uma outra opinião destaca a rotatividade de recursos humanos dentro dos serviços de atendimento à mulher. E menciona que

“a cada mês, era um policial que estava na patrulha; ou um servidor que atuava em determinado serviço. Mas na pandemia, percebeu o quanto a rede era importante.

Nesse mesmo sentido, temos outra fala. Para a entrevistada, “a pandemia deixou claro para todos nós a importância de ter uma rede bem articulada. Antes, havia muita troca de pessoas, tanto nas polícias, quanto na prefeitura. Isso também atrapalhava”.

Um entrevistado afirma: “acho interessante a articulação dos órgãos na rede. Alguns se consegue acesso. Outros nem tanto. Tem pouco tempo que estou em Juiz de Fora. Claro que a gente vai fazendo contato. A pandemia atrapalhou. Foi bastante empecilho. E continua sendo. Quanto ao trabalho, muita coisa precisa melhorar”.

Recolhemos também falas mais assertivas. Uma entrevistada foi especialmente contundente ao afirmar que “falta comunicação e coesão do trabalho. Tinha de ser um fluxo e não é. É aqui, é ali, aí vem e volta, a mulher tem que vir, falta atender e ela fica perdida. E nesse espaço de tempo, ela pode desistir. Em cada lugar que ela vai ela tem de contar a mesma história”.

Igualmente incisivo, outro entrevistado aduz que “a articulação é péssima. Não tem comunicação. Tem muita vaidade. Tem muita disputa política, que não deveria ter. Quem está perdendo é a vítima. É velado, mas sempre existiu. Aí você vê que já tivemos duas delegadas que entraram na DEAM e se elegeram. Aí você olha os inquéritos, não tem uma página andada”. Mas, nessa mesma fala, aponta que “agora está andando”, querendo enfatizar que suas críticas referiam-se a períodos anteriores.

A exemplo de outras falas com relação à rede de atendimento, uma entrevistada aponta que “falta um entrosamento mesmo”. E conclui que “já houve casos que vamos no conselho tutelar e eles já arquivaram um determinado atendimento à criança, sem o conhecimento da polícia civil. Acho que tem falhas de comunicação que precisam melhorar”.

Outra entrevistada menciona as reuniões da rede. Para ela, “um ponto positivo nessa articulação é o debate, mas só ficar no debate não resolve. Existe uma rede, chamada REVID, que é uma reunião que é feita todo início de mês, mas nem todos os atores

são convidados. Ali são feitas proposições, mas não anda muito”. Um outro depoimento segue a mesma linha, aduzindo que, “a REVID é muito boa, tem reuniões. Mas não vejo muita efetividade, não acho que apenas fazer reunião resolve. Acho que fica só nisso, na reunião. Acho que falta ação conjunta, vamos todos resolver a questão conjuntamente”.

Nesse mesmo sentido, uma outra fala defende que “deveríamos conversar mais, deveríamos ser mais ligados um ao outro”.

Houve diversos relatos que ressaltaram a necessidade de melhoras na articulação da rede, apontando que “é muita burocracia no caminho”, o que incentiva a mulher a desistir de tomar providência.

Esse caminho, deveras burocrático e lento, que a mulher percorre é destacado na fala de uma entrevistada. De acordo com ela, “no caso dos abrigos, temos um projeto da prefeitura de a vítima que não consegue se manter sozinha e precisa sair de casa, e precisaria de um auxílio-aluguel. A gente tem de enviar para lá. A vítima tem de correr atrás, fazer um cadastro e ficar insistindo para conseguir o auxílio. Essa vítima é diferente das outras. Ela é vítima de violência doméstica”.

Em relação a estruturação da rede, um entrevistado afirma que “a rede é boa, reúne com frequência. Nessa última reunião, o juiz esteve presente. Mas, em uma cidade com mais de 600 mil habitantes, só agora foi criada uma vara especializada”. Citando esse exemplo, o entrevistado conclui; “acredito, portanto, que a rede tem de se estruturar mais”.

Há ainda relatos que, ressaltando o ativismo e a resolutividade de um ou outro profissional que atua nos serviços da rede, afirma: “percebemos que um determinado equipamento que tem um determinado profissional, a gente acaba sobrecarregando esse profissional que dá mais retornos. Isso acontece às vezes”. Outro relato nesse mesmo sentido aduz que “vai muito de profissional para profissional, é muito pessoal. Hoje é mais institucional do que antes, mas ainda tem a questão do pessoal. Se você fala com uma determinada pessoa, você sabe que vai resolver o problema”.

Entre todos os entrevistados, três mencionaram desconhecimento das reuniões da Revid. Suas falas são no sentido de que “não conheço, nem sei da Revid”; “Não sei se a rede de atendimento se reúne e discute os problemas cotidianos”; e “não sei de reuniões entre os integrantes da rede para tratar dessas outras questões diárias”.

Percebemos, outrossim, que foram diversos os relatos acerca de cisões, rupturas e incompletudes que afetariam as atividades da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica, em Juiz de Fora. Por óbvio, estas cisões, rupturas e incompletudes poderiam ser consideradas, consoante Lotta (2019), como *gaps* de implementação, haja vista afetarem a consecução dos objetivos da política.

Constatamos, ainda, que a totalidade dos *gaps* de implementação relatados durante as entrevistas já haviam sido identificados por ocasião de outras pesquisas, realizadas no passado, conforme mencionamos anteriormente, tendo por base Pasinato (2010, 2011), Brasil (2013), CEPIA (2013), Santos (2015), Tavares (2015), Campos (2017) e Senado Federal (2018).

9 CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como objetivo realizar um estudo sobre o atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar na cidade de Juiz de Fora, sob a lente dos atores encarregados da implementação dessa política pública.

Para que pudéssemos atingir esse objetivo, tivemos de inventariar os equipamentos da rede de atendimento atuante na cidade. Em seguida, realizamos entrevista com os profissionais que atuam nestes serviços, com vistas a obter sua opinião acerca do atendimento que fazem à mulher em situação de violência doméstica, bem assim sua visão acerca da Lei Maria da Penha, dos objetivos formais inseridos no texto legal, de como implementam, no cotidiano, esses objetivos e da estrutura existente para tal fim. Buscamos também compreender, a partir da fala dos atores, como os equipamentos se articulam no âmbito da rede de atendimento; e, por fim, identificar se existem e quais seriam as dificuldades enfrentadas, no nível pragmático e institucional, para efetivação dos objetivos da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar em Juiz de Fora.

Nossa pesquisa partiu da indagação de como os atores encarregados da implementação da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar no município de Juiz de Fora veem sua atuação no âmbito da rede de atendimento e em relação aos objetivos formais da política. A resposta provisória a esta indagação foi no sentido de que a atuação desses atores é afetada por dificuldades de cunho pragmático que ainda persistem e já constatadas em pesquisas anteriores em nível nacional, a partir de Pasinato (2010, 2011), Brasil (2013), CEPIA (2013), Santos (2015), Tavares (2015), Campos (2017) e Senado Federal (2018); e por dificuldades de cunho institucional, consoante lições de Frey (2000), a partir da reprodução de estereótipos de gênero, atrelados às instituições do patriarcado, da dominação masculina e do machismo, incompatíveis com o espírito da Lei Maria da Penha.

Defendemos, para efeito da presente pesquisa, que o atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora é uma política pública que tem na Lei Maria da Penha seu principal arcabouço. E que a atuação dos diversos atores, no âmbito da rede de atendimento local, corresponderia, na verdade, à implementação desta política pública.

Partimos do conceito de Secchi (2010) para o *policy cycle*, visto com um modelo que permite visualizar e interpretar a política pública por meio de fases sequenciais e interdependentes. E dentro desse modelo, fixamos nosso foco na etapa da implementação.

Em seguida, buscamos em Lotta (2019) a base teórica necessária para compreender a etapa da implementação, considerando-a como o momento em que os objetivos formais da política, inseridos nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Maria da Penha, se tornam, ou deveriam se tornar realidade. Nos termos de Lotta (2019), seria quanto a política pública de proteção à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora se transforma em ação com resultado prático.

Conforme mencionado, procuramos mobilizar este tema a partir da lente dos atores encarregados da implementação. Consideramos, aqui, apenas aqueles atores

pertencentes ao poder público, nas esferas federal, estadual e municipal. Entidades paraestatais e da sociedade civil organizada não foram cotejadas nesta pesquisa. Desta forma, realizamos nossa investigação de campo, que consistiu numa entrevista em profundidade e semiestruturada, adaptada de Lima e D'Ascenzi (2013) e Rezende e Andrade (2014), junto ao poder judiciário local, especialmente o juiz atuante na vara especializada em violência doméstica; Ministério Público; defensoria pública; polícia civil, em específico a DEAM; polícia militar, a partir da PPVD; e poder público municipal, em particular o CMDM e a Casa da Mulher.

Consoante ensinamentos de Lipsky (1980 *apud* SECCHI, 2010), estes atores submetidos à pesquisa de campo são os *street level bureaucrats*, ou seja, os burocratas do nível da rua, ou, conforme chamados por Secchi (2010), são os burocratas da linha de frente. À exceção do juiz de direito, pertencente à uma categoria específica de ator de política pública, porquanto, de acordo com Secchi (2010) seja encarregado de aplicar a lei, os demais atores estão em contato diuturno com o público-alvo da política pública, no caso, as mulheres em situação de violência doméstica no município de Juiz de Fora e seriam, desta forma, os responsáveis diretos pela implementação desta política.

Foram, portanto, vinte entrevistas, em que os respondentes tiveram a oportunidade de reagir aos nossos estímulos, tendo por base a natureza do problema alvo da política, os aspectos normativos e legais envolvidos, o contexto interveniente; e, por fim, a perspectiva administrativa e burocrática. As indagações foram num total de 41, abrangendo, desde dados gerais do entrevistado e informações básicas sobre imóvel ocupado, mobiliário, equipamentos e equipe de trabalho, passando pelo atendimento propriamente dito à mulher vitimizada, quando puderam discorrer sobre a missão do órgão do qual fazem parte, as principais atividades realizadas, público-alvo, demandas mais recorrentes, rotina e fluxo de atendimento, mudanças pós-Lei Maria da Penha, treinamento e capacitação de recursos humanos, rede de atendimento e respectiva articulação. E, ainda, puderam opinar sobre o problema da violência doméstica em Juiz de Fora, suas causas, sobre a Lei Maria da Penha, sua interpretação e seus objetivos formais e sobre dificuldades, resistências, obstáculos e oportunidades na implementação da política pública de proteção à mulher no município.

A pesquisa, tendo por base esse compêndio de estímulos, visou a identificação de *gaps* de implementação nessa política. Em outros termos e pegando emprestado de Pressman e Wildavsky (SECCHI, 2010) o título de sua obra¹⁶, marco teórico que destacou a importância da implementação no processo de políticas públicas, nosso caminho consiste em saber “como grandes expectativas em Brasília, transformadas na Lei Maria da Penha, em 2006, podem ser frustradas em Juiz de Fora, dezessete anos depois”.

Durante a pesquisa de campo, conforme já mencionamos, tivemos acesso ao perfil dos entrevistados. Merece ressaltar o fato de que, com algumas ressalvas específicas, a maioria dos entrevistados possui menos de dois anos na função. Aliado a isso, percebemos que, no nível estadual, a maioria deles é concursada. E no nível municipal, ocorre o contrário, ou seja, a maioria ocupa cargos comissionados. Isto confirma as narrativas dos próprios entrevistados que reclamam da grande rotatividade de pessoas nestes serviços, mormente a cada quadriênio eleitoral, especialmente em nível de município.

Em relação à natureza do problema alvo da política, identificamos o público-alvo e mensuramos a compreensão da violência doméstica e familiar contra a mulher como violência de gênero, tendo como causa a cultura patriarcal e machista da sociedade brasileira. Em relação ao público-alvo, os equipamentos atendem à mulher e à mulher trans em situação de violência doméstica. E a percepção dos atores da rede de atendimento acerca das causas dessa violência ficou evidenciada nas respostas que, em sua maioria, apontam o viés histórico-cultural como uma causa prevalente da violência doméstica. Percebemos, desta forma, que os equipamentos já privilegiam o atendimento não apenas à mulher, mas à mulher trans. E que há uma compreensão, por parte dos atores encarregados de implementar a política de proteção à mulher vitimizada, de que a violência doméstica e familiar contra essa mulher é violência de gênero, decorrente de uma cultura patriarcal e machista que ainda prevalece na sociedade brasileira. Esse retorno dos entrevistados é visto como um achado positivo

¹⁶ *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*

que demonstra que os serviços públicos de atendimento à mulher começam a mudar sua forma de ver a questão.

Mas perguntamos também aos entrevistados se, entre eles, a concepção familista ainda existiria, por ocasião dos atendimentos à mulher vitimizada. A maioria das respostas foi no sentido de que prevalece no atendimento à mulher o viés feminista. Mas houve relatos em quantidade considerável que afirmaram que há manifestações de cunho machista entre membros do poder judiciário e das polícias, alguns reportando-se ao passado, e outros referindo-se àqueles que não estão trabalhando diretamente com o tema, mas que, eventualmente, com ele se deparam nas suas atividades profissionais. Também foi reportado preconceito para com a atividade. Foram comuns expressões do tipo: isso não é trabalho de polícia.

Esse achado, a despeito do anterior, demonstra que, em que pese já haver mudanças visíveis nos serviços de atendimento à mulher, ainda há resquícios histórico-culturais a serem superados. Essa conclusão corrobora achados de pesquisas realizadas por Brasil (2013), Cepia (2013), Santos (2015), Tavares (2015) e Campos (2017).

No que concerne à percepção do tamanho do fenômeno, as opiniões são comuns no sentido de entender que a violência doméstica e familiar contra a mulher é um problema grave em Juiz de Fora. Quanto ao tratamento prioritário do serviço público, as opiniões são divergentes. Embora prevaleça a ideia de que o problema é tratado como prioridade, sobretudo no tempo presente, há diversos relatos que apontam que ele não é tratado como prioridade, haja vista dificuldades de cunho pragmático que serão citadas mais adiante.

Quanto à identificação e acessibilidade da população-alvo da política, a conclusão foi de que existe uma identidade entre os atores da rede de atendimento e a mulher em situação de violência doméstica, tanto para mulheres cis, quanto para mulheres trans. Essa conclusão decorre dos depoimentos acerca das atividades cotidianas de atendimento, sobejamente descritas anteriormente; do fato de serem serviços exclusivos; da abrangência do atendimento para toda a cidade, ainda que tenhamos observado *hotspots* de demanda; dos tipos de demandas geradas; da disponibilidade

relativa de dados e informações sobre os atendimentos realizados; e da origem dessas demandas.

Em relação aos aspectos normativos e legais envolvidos, a maioria das falas foi no sentido de defender que os objetivos formais da Lei Maria da Penha são claros, mas falta torná-los realidade. A maior parte dos entrevistados também alega que compreendem esses objetivos, mas as mulheres em situação de violência doméstica não. E concluíram que a busca por ajuda e orientação decorre, muitas vezes, da falta de compreensão acerca da Lei Maria da Penha e daquilo o texto legal prevê como direito das mulheres. E, em relação à interferência da interpretação jurídica na consecução dos objetivos, a maior parte dos respondentes afirma que isso ocorre. Dois exemplos citados foram o do CNJ, que, só em 2021, elaborou um protocolo para julgamento com perspectiva de gênero; e do STJ, que, só em 2022, definiu que a Lei Maria da Penha também se aplica aos casos de violência doméstica contra mulheres transexuais.

Entre as dificuldades, resistências e obstáculos mais citados, foram mencionadas a falta de recurso humano, a precariedade logística e a ausência de capacitação das pessoas. Foram identificados ainda o uso político da agenda de defesa da mulher; a existência de preconceitos com berço na cultura patriarcal e machista da sociedade, o desconhecimento dos direitos por parte da mulher, a falta de orientação e a ausência de vontade política. Por fim, foi deveras enfatizado que falta estrutura para atender à mulher em Juiz de Fora. Os exemplos mais citados foram a vara especializada em violência doméstica, que, só agora em 2022, foi criada pelo poder judiciário, mesmo assim não é o juizado previsto na Lei Maria da Penha; a ausência de uma casa-abrigo para atendimento exclusivo à mulher e seus dependentes menores; e os grupos reflexivos para homens agressores, que só agora estão ocorrendo em Juiz de Fora.

Vale, por fim, destacar que todas as falas ressaltadas em relação aos aspectos legais e normativos da política de proteção à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora já haviam sido reproduzidas em pesquisas anteriores (PASINATO 2010, 2011; BRASIL, 2013; CEPIA, 2013; SANTOS, 2015; TAVARES, 2015; CAMPOS, 2017; SENADO FEDERAL, 2018) e identificadas como gaps de implementação.

Com referência aos aspectos contextuais intervenientes, foram mobilizados pelos respondentes a questão da rotatividade de governos, especialmente o municipal, o que repercute na substituição quadrienal de servidores e na solução de continuidade dos trabalhos e projetos executados; e, ainda, o uso político-eleitoral da agenda de proteção à mulher em situação de violência doméstica em Juiz de Fora.

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2013), a identificação de aspectos contextuais intervenientes como os citados nas entrevistas são causa de *gaps* de implementação, atuando em prejuízo dos objetivos da política.

O último nível de análise aplicado à pesquisa de campo refere-se aos aspectos administrativos e burocráticos da política. Nesse nível, abordamos a disponibilidade de recursos humanos, o seu treinamento e capacitação, a estrutura organizacional e as interações no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar.

Em relação aos recursos humanos, conforme já mencionamos anteriormente, as falas foram no sentido de que são precários, principalmente em relação às polícias. Duas PPVD para uma cidade de aproximadamente 600 mil habitantes é muito pouco. A DEAM, com 6 mil inquéritos, possui uma equipe pequena de investigadores, embora disponha de duas delegadas. A perspectiva de termos uma Casa da Mulher funcionando 24h e tendo em suas dependências dormitório para mulheres vitimizadas ainda não é uma realidade por falta de recurso humano. E houve quem dissesse que a secretaria da recém-criada Vara Especializada em Violência Doméstica já estaria assoberbada com 5 mil processos, sem contar os 6 mil inquéritos que logo estariam a caminho.

Em relação ao treinamento e capacitação dos recursos humanos, percebemos certa precariedade, porquanto haja falas de entrevistados que trabalham no atendimento à mulher vitimizada e que disseram não terem sido treinados, ou seja, aprenderam fazendo e estudando por si sós. A maioria dos cursos oferecidos são em plataforma EAD. E não são obrigatórios para a totalidade dos servidores.

Com referência à estrutura organizacional, percebemos que Juiz de Fora ainda não tem, inobstante previsão legal, juizado de violência doméstica e familiar contra a

mulher. Também não existe na cidade o NUDEM, que é o núcleo da defensoria pública especializado na defesa dos direitos das mulheres em situação de violência. E inexistente na cidade uma casa-abrigo do poder público, com destinação exclusiva à mulher em situação de violência doméstica e familiar e seus dependentes menores.

Ademais, a estrutura da DEAM e das PPVD são ainda carentes, principalmente em termos logísticos. Falta um espaço adequado para a delegacia. Falta apoio logístico para a PPVD. Muito já se fez para melhorar, mas a percepção dos entrevistados é de que muito ainda falta por fazer.

Por fim, no que se refere às interações no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, as falas enfatizam a existência de arranjos mais ou menos organizados, porquanto os atores tenham reuniões bimensais e se interrelacionem cotidianamente para encaminhar mulheres vitimizadas. Em diversas ocasiões, a sinergia da rede proporciona que essas interações, a despeito de ocorrerem em ambientes extremamente formais e rigidamente hierarquizados, aconteçam via Whatsapp ou mediante uma simples ligação telefônica, muitas vezes resolvendo em tempo real a demanda de uma mulher vitimizada. Mas não foram poucos os depoimentos que apontaram falhas de interação. A burocracia demasiada que afugenta mulheres indecisas; a lentidão nas decisões e nas respostas a essas mulheres; a superficialidade das investigações e dos pedidos de medida protetiva; a escassez de efetivo da polícia; a pessoalidade que reveste alguns encaminhamentos, porque, de acordo com os entrevistados, aquele determinado profissional é mais desenrolado que os outros; as mudanças quadriênais de governo e respectiva equipe, impactando na Casa da Mulher; o uso da violência doméstica contra a mulher como bandeira para alavancagem político-eleitoral; e a pouca resolutividade das reuniões da Revid. Todas essas falhas foram apresentadas pelos entrevistados. Elas representam, conforme já mencionamos, rupturas e incompletudes que comprometem o atendimento à mulher pela rede, num ciclo vicioso que culmina em revitimizar essa mulher em face da omissão e ineficiência estatal. São, efetivamente, gaps de implementação. São dificuldades de natureza pragmática que impedem a realização dos objetivos da Lei Maria da Penha. E são, praticamente, idênticas às falhas já encontradas nas pesquisas citadas anteriormente (PASINATO 2010, 2011;

BRASIL, 2013; CEPIA, 2013; SANTOS, 2015; TAVARES, 2015; CAMPOS, 2017; SENADO FEDERAL, 2018).

Desta forma, é inevitável concluir que nosso objetivo foi alcançado. E que os resultados da pesquisa de campo validam inteiramente nossa hipótese de que a atuação dos atores no âmbito da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar, em Juiz de Fora, é afetada por dificuldades de nível institucional, a partir da reprodução de estereótipos de gênero (FREY, 2000), e por dificuldades de cunho pragmático já constatadas em pesquisas anteriores (PASINATO 2010, 2011; BRASIL, 2013; CEPIA, 2013; SANTOS, 2015; TAVARES, 2015; CAMPOS, 2017; SENADO FEDERAL, 2018).

Como contribuição extraída da fala dos entrevistados, apresentamos as seguintes sugestões:

- Que o poder judiciário instale em Juiz de Fora o juizado de violência doméstica e familiar contra a mulher;
- Que a defensoria pública instale efetivamente o NUDEM na cidade;
- Que seja criado, na cidade, um Núcleo, que contemple todos os serviços necessários ao atendimento da mulher em situação de violência doméstica. Neste local funcionaria, conjuntamente, a defensoria, a DEAM, um CROP da polícia militar e a Casa da Mulher;
- Ou que seja colocada uma policial militar feminina dentro da Casa da Mulher para registrar ocorrência;
- Que seja instalada, pelo poder público municipal, na cidade, uma casa-abrigo, para atendimento exclusivo às mulheres em situação de violência doméstica e familiar e seus dependentes menores;

- Que se viabilize meios para que a polícia militar possa solicitar medida protetiva, por intermédio da PPVD;
- Que os órgãos pertencentes à rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica de Juiz de Fora tenham acesso ao banco nacional de medidas protetivas de urgência (BNMPU);
- Que o poder público municipal, por meio de lei, inclua na carga horária das escolas públicas municipais o tema da violência doméstica e familiar contra a mulher;
- Que a Casa da Mulher tenha recurso humano e segurança para funcionar 24h, todos os dias da semana. E que haja, naquele espaço, dormitório para a mulher vitimizada e seu dependente, até que ela seja acolhida pela casa-abrigo;
- Que a prefeitura de Juiz de Fora apresente suplementação do recurso destinado ao auxílio-moradia, na eventualidade de não ser criada a casa-abrigo na cidade; e
- Que haja recurso orçamentário para aquisição e distribuição, pela Casa da Mulher, do kit de prevenção ao contágio de HIV, destinado às mulheres cis e mulheres trans.

As presentes sugestões decorrem da experiência dos próprios atores da rede de atendimento à mulher em situação de violência doméstica. São ilações que derivam do cotidiano dessas pessoas no convívio com as mulheres vitimizadas. Por acreditarmos na legitimidade dessas oportunidades é que resolvemos elencá-las no encerramento deste trabalho.

O problema da violência doméstica é grave e urgente, como vimos. E precisa ser tratado, sim, como prioridade. Vimos muita motivação e engajamento das pessoas que atuam na rede de atendimento. Ouvimos suas histórias. Provocamos seu senso crítico. E, a partir de suas próprias observações, percebemos que as deficiências são

inúmeras e que há muito a ser feito. E que a mulher em situação de violência doméstica, que não tem idade, nem raça, nem cor, nem nível de escolaridade, nem classe social possa ser atendida como preconiza a Lei Maria da Penha.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AGUM, R.; RISCADO, P.; MENEZES, M. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. *Agenda Política*, v. 3, n. 2, p. 12-42, jul./dez. 2015.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, [on-line], n. 83, p. 11-35, 2017. Disponível em: <https://bityli.com/1aJIE>. Acesso em: 21 jun. 2021.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. Resolução nº 5.522, de 06 de agosto de 2018. Cria a Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, mediante alteração dos arts. 101 e 102 da Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Diário do Legislativo*: Belo Horizonte, 07 ago. 2018. Disponível em: <https://bityli.com/a8rQB>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://bityli.com/s6VgX>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BARBOSA, A. J. P; FOSCARINI, L. T. Do atendimento da autoridade policial – artigos 10 a 12. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 247-263.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4. ed. Lisboa: Edições70, 2010.

BARSTED, L. L. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de *advocacy* feminista. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 13-37.

BAUER, M. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M.; GASKELL, G. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 189-217.

BELLOQUE, J. G. Da assistência judiciária – artigos 27 e 28. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 337-346.

BIANCHINI, A. Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar – artigo 8º. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 215-232.

BILHIM, J. A. Políticas públicas e agenda política. In: DANTAS, S. (coord.). *Valorizar a tradição: orações de sapiência no ISCSP*. Lisboa: ISCSP, Ulisboa, 2016. p. 82-102. Disponível em: <https://bityli.com/s7fMM>. Acesso em: 23 jun. 2021.

BIROLI, F.; MIGUEL, L. F. Gênero, raça, classe: opressões cruzadas e convergências na reprodução das desigualdades. *Mediações*, Londrina, v. 20 n. 2, p. 27-55, JUL./DEZ. 2015.

BODELÓN, E. Violencia institucional y violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, Barcelona, n. 48, p. 131-155, 2014. Disponível em: <https://bityli.com/pcg8v>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. *Relatório final*. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 46. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 dez. 1940. Disponível em: <https://bityli.com/QZ8GC>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Decreto nº 1.973, de 1º de agosto de 1996. Promulga a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. *Diário Oficial da União*, Brasília, 02 ago. 1996. Disponível em: <https://bityli.com/O9IO3>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. *Diretrizes para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres*. Brasília: abr. 2016. Disponível em: <https://bityli.com/XYdv9>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.313, de 28 de junho de 2006. Altera os arts. 60 e 61 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e o art. 2º da Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, pertinentes à competência dos Juizados Especiais Criminais, no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça Federal. *Diário Oficial da União*: Brasília, 29 jun. 2006a. Disponível em: <https://bityli.com/iQPiO>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, 8 ago. 2006b. Disponível em: <https://bityli.com/2dGtv>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei no 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei no 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3av6lxv>. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.505, de 8 de novembro de 2017. Acrescenta dispositivos à Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre o direito da mulher em situação de violência doméstica e familiar de ter atendimento policial e

pericial especializado, ininterrupto e prestado, preferencialmente, por servidores do sexo feminino. *Diário Oficial da União*: Brasília, 9 nov. 2017. Disponível em: <https://bitly.com/JFIJo>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.641, de 3 de abril de 2018. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para tipificar o crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência. *Diário Oficial da União*: Brasília, 4 abr. 2018. Disponível em: <https://bitly.com/dkf4W>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. *Diário Oficial da União*: Brasília, 14 maio 2019a. Disponível em: <https://bitly.com/dfUr2>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.871, de 17 de setembro de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para dispor sobre a responsabilidade do agressor pelo ressarcimento dos custos relacionados aos serviços de saúde prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) às vítimas de violência doméstica e familiar e aos dispositivos de segurança por elas utilizados. *Diário Oficial da União*: Brasília, 18 set. 2019b. Disponível em: <https://bitly.com/P211K>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.882, de 8 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para garantir a matrícula dos dependentes da mulher vítima de violência doméstica e familiar em instituição de educação básica mais próxima de seu domicílio. *Diário Oficial da União*: Brasília, 11 out. 2019c. Disponível em: <https://bitly.com/0zz5N>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.894, de 29 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para prever a competência dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher para a ação de divórcio, separação, anulação de casamento ou dissolução de união estável nos casos de violência e para tornar obrigatória a informação às vítimas acerca da possibilidade de os serviços de assistência judiciária ajuizarem as ações mencionadas; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), para prever a competência do foro do domicílio da vítima de violência doméstica e familiar para a ação de divórcio, separação judicial, anulação de casamento e reconhecimento da união estável a ser dissolvida, para determinar a intervenção obrigatória do Ministério Público nas ações de família em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar, e para estabelecer a prioridade de tramitação dos procedimentos judiciais em que figure como parte vítima de violência doméstica e familiar. *Diário Oficial da União*: Brasília, 30 out. 2019d. Disponível em: <https://bitly.com/Zb3b1>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019. Altera a Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de

suspeita de violência contra a mulher. *Diário Oficial da União*: Brasília, 11 dez. 2019e. Disponível em: <https://bitly.com/Dx9Cx>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. *Diário Oficial da União*: Brasília, 3 abr. 2020a. Disponível em: <https://bitly.com/ScJ8h>. Acesso em: 06 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.132, de 31 de março de 2021. Acrescenta o art. 147-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para prever o crime de perseguição; e revoga o art. 65 do Decreto-Lei nº 3.688, de 3 de outubro de 1941 (Lei das Contravenções Penais). *Diário Oficial da União*: Brasília, 1 abr. 2021a. Disponível em: <https://bitly.com/v6WEX>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.149, de 5 de maio de 2021. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar. *Diário Oficial da União*: Brasília, 6 maio 2021b. Disponível em: <https://bitly.com/eqHgP>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. *Diário Oficial da União*: Brasília, 29 jul. 2021c. Disponível em: <https://bitly.com/00Th7>. Acesso em: 29 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres. *Enfrentando a violência doméstica e familiar contra a mulher*. Brasília: 2020b. Disponível em: <https://bitly.com/a5lCf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Cadernos de Atenção Básica nº 8: Violência intrafamiliar – orientações para a prática em serviço*. Brasília: 2002. Disponível em: <https://bitly.com/1yXjg>. Acesso em: 21 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria no 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). *Diário Oficial da União*, Brasília, 04 fev. 2020c. Disponível em: <https://bitly.com/QcSH4>. Acesso em: 15 jan. 2021.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: 2011a. Disponível em: <https://bitly.com/9qgwW>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: 2011b. Disponível em: <https://bitly.com/mNPgu>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: 2011c. Disponível em: <https://bitly.com/NdZtV>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: 2007a. Disponível em: <https://bitly.com/Gh6Ym>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília: 2007b. Disponível em: <https://bitly.com/103d2>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Painel de Violência contra Mulheres*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://bit.ly/3hF1bBC>. Acesso: 18 dez. 2022.

CALAZANS, M.; CORTES, I. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 39-63.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Violência doméstica contra a mulher*, 2020. Página inicial. Disponível em: <https://bitly.com/eDfcH>. Acesso em: 16 dez. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. *Mensagem do Executivo (Projeto de Lei) Número: 4159/2015, 2015*. Tramitação. Câmara Municipal de Juiz de Fora. Disponível em: <https://bitly.com/7mplB>. Acesso em: 29 dez. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Resolução nº 1270, de 11 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal. *Diário Regional: Juiz de Fora*, 18 dez. 2012. Disponível em: <https://bitly.com/8sMqS>. Acesso em: 26 dez. 2020.

CAMPBELL, J. C. et al. Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study. *Am. J. Public Health*, v. 93, n. 7, p. 1089-1097, July 2003.

CAMPOS, C. H.; CARVALHO, S. Tensões atuais entre a criminologia feminista e a criminologia crítica: a experiência brasileira. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 143-169.

CAMPOS, C. H. Lei Maria da Penha: necessidade de um novo giro paradigmático. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 10-22, fev-mar. 2017.

CEFAÏ, D. Públicos, problemas públicos, arenas públicas... *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, v. 36, n. 1, p. 187-213, mar. 2017. Disponível em: <https://bityli.com/dGL4U>. Acesso em: 21 jun. 2021.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Relatório regional sobre o exame e avaliação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e do documento final do vigésimo terceiro período extraordinário de sessões da Assembleia Geral (2000) em países da América Latina e do Caribe. 2015. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37794>. Acesso em: 18 set. 2022.

CEPIA. *Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça: Estudo comparativo sobre a aplicação da lei em cinco capitais*. Rio de Janeiro: CEPIA, 2013. Disponível em: <https://bityli.com/PpUSG>. Acesso em: 08 dez. 2020.

CERQUEIRA, D. Demografia e homicídios no Brasil. In: CAMARANO, A. A. (org.). *Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento?* Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 355-373.

CERQUEIRA, D. *et al. Avaliando a efetividade da Lei Maria da Penha*. Brasília: Ipea, mar. 2015. Disponível em: <https://bityli.com/vND7D>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CHINOY, E. *Sociedade: uma introdução à sociologia*. São Paulo: Cultrix, 1999.

CNJ. *Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ano base 2019*, 26 dez. 2020. Disponível em: <https://bityli.com/IVkWg>. Acesso em: 26 dez. 2020.

CNJ; CNMP. *Resolução Conjunta no 05*. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências. Brasília: DJe/CNJ nº 49/2020, 04 mar. 2020, p. 2-8.

COOK, R. J.; CUSACK, S. Estereótipos de gênero: Perspectivas legais transnacionais. Bogotá: Profamilia, 2010. Disponível em: <https://bityli.com/vopez>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CÔRTEZ, G. R. Violência doméstica: Centro de Referência da Mulher "Heleieth Saffioti". *Estudos de Sociologia*, Araraquara, v.17, n. 32, p.149-168, 2012. Disponível em: <https://bityli.com/OEENO>. Acesso em: 20 dez. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. *Defesa da Mulher*, [s.d.]. Serviços. Disponível em: <https://bityli.com/0ReFP>. Acesso em: 27 dez. 2020.

DEFENSORIA PÚBLICA DE MINAS GERAIS. *Nudem-BH completa 15 anos na defesa dos direitos da mulher e no enfrentamento da violência de gênero*, 07 ago. 2020. Página inicial. Disponível em: <https://bityli.com/H47jh>. Acesso em: 18 dez. 2020.

DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle, NJ: Prentice Hall, 2005.

EASTON, D. *A Framework for political analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: 2019a. Disponível em: <https://bityli.com/fzS0J>. Acesso em: 19 dez. 2020.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: 2020. Disponível em: <https://bityli.com/iSKvi>. Acesso em: 15 jan. 2020.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: 2022. Disponível em: <https://bityli.com/1Yra9>. Acesso em: 10 dez. 2022.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública. *Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil*. 2. ed. São Paulo: 2019b. Disponível em: <https://bityli.com/S2Zow>. Acesso em: 21 dez. 2020.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIANEZINI, K. *et al.* Políticas Públicas: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Atlas da Violência 2020*. Rio de Janeiro: 2020.

FEIX, V. Das formas de violência contra a mulher – artigo 7º. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 201-213.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. *Tipos de violência*. c2018. Disponível em: <https://bityli.com/sdTWv>. Acesso em: 21 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Decreto Executivo nº 14.354, de 19 de fevereiro de 2021. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria Especial de Direitos Humanos - SEDH, instituída pela Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, que “Dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 20 fev. 2021a. Disponível em: <https://bityli.com/e31Iq>. Acesso em: 15 jun. 2021.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 9.745, de 1º de janeiro de 2009. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Governo – SG, instituída pela Lei nº 11.728, de 26 de dezembro de 2008. *Diário Regional*: Juiz de Fora, 02 jan. 2009. Disponível em: <https://bitly.com/kn0PG>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 11.951, de 05 de maio de 2014. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher - CMDM e revoga integralmente o Decreto nº 7.543, de 13 de setembro de 2002. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 06 maio 2014a. Disponível em: <https://bitly.com/gKhV0>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 12.021, de 07 de julho de 2014. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Saúde - SS, instituída pela Lei nº 10.000, de 08 de maio de 2001, que “Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 08 jul. 2014b. Disponível em: <https://bitly.com/AUhcp>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 13.579, de 29 de março de 2019. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Governo, instituída pela Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, que “Dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 30 mar. 2019a. Disponível em: <https://bitly.com/Y41xx>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 13.605, de 30 de abril de 2019. Regulamenta a organização e as atribuições da Secretaria de Saúde - SS, instituída pela Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019, que “Dispõe sobre a organização e estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências”. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 01 maio 2019b. Disponível em: <https://bitly.com/IPMSN>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Decreto nº 14.260, de 30 de dezembro de 2020. Institui o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 31 dez. 2020a. Disponível em: <https://bitly.com/AoBJ3>. Acesso em: 01 jan. 2021.

JUIZ DE FORA. Lei nº 10.094, de 05 de dezembro de 2001. Cria o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher e o Fundo Municipal dos Direitos da Mulher e dá outras providências. *Tribuna de Minas*: Juiz de Fora, 06 dez. 2001. Disponível em: <https://bitly.com/Fm54u>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Lei nº 11.361, de 17 de maio de 2007. Dispõe sobre a criação da Subsecretaria da Mulher como órgão integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Governo e Articulação Institucional – SGAI, e dá outras providências. *Tribuna de Minas*: Juiz de Fora, 18 maio 2007. Disponível em: <https://bitly.com/rUIFK>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a Organização e Estrutura do Poder Executivo do Município de Juiz de Fora, fixa princípios e diretrizes de gestão e dá outras providências. *Diário Oficial Eletrônico*:

Juiz de Fora, 01 fev. 2019c. Disponível em: <https://bitly.com/6Gytl>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Lei nº 14.079, de 13 de agosto de 2020. Dispõe sobre a denominação do Centro de Referência Casa da Mulher. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 14 ago. 2020b. Disponível em: <https://bitly.com/e9bnY>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Lei nº 14.159, de 31 de janeiro de 2021. Altera a Lei nº 9.212, de 27 de janeiro de 1998, a Lei nº 10.589, de 21 de novembro de 2003, e a Lei nº 13.830, de 31 de janeiro de 2019. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 01 fev. 2021b. Disponível em: <https://bitly.com/g4Fli>. Acesso em: 11 jun. 2021.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. *Casa da Mulher – Centro de Referência foi inaugurada nesta quarta-feira*, 29 maio 2013. Portal de Notícias. Disponível em: <https://bitly.com/sv9a4>. Acesso em: 27 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. *Organograma da Secretaria de Governo*, [s.d.]. Institucional. Disponível em: <https://bitly.com/uzSqq>. Acesso em: 27 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Prefeitura Municipal. *Prefeitura lança primeiro Plano Municipal de Políticas para Mulheres*, 26 mar 2015. Portal de Notícias. Disponível em: <https://bitly.com/OKPqJ>. Acesso em: 27 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Defesa de Direitos*. 2020c. Disponível em: <https://bitly.com/VS484>. Acesso em: 30 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Proteção Social Básica*. nov. 2020d. Disponível em: <https://bitly.com/wQz78>. Acesso em: 30 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Proteção Social Especial*. nov. 2020e. Disponível em: <https://bitly.com/1NABj>. Acesso em: 30 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Termo de Colaboração nº 05.2018.069*. 30 jun. 2018a. Disponível em: <https://bitly.com/7QtRY>. Acesso em: 30 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Termo de Colaboração nº 05.2018.077*. 30 jul. 2018b. Disponível em: <https://bitly.com/8K0Kw>. Acesso em: 30 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Desenvolvimento Social. *Termo de Colaboração nº 05.2018.092*. 05 ago. 2018c. Disponível em: <https://bitly.com/gta0Y>. Acesso em: 30 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania. Para entender a Guarda Municipal. *Guarda Municipal 2019*, Juiz de Fora, n. 11, set. 2019d. Disponível em: <https://bitly.com/LiYe8>. Acesso em: 26 dez. 2020.

JUIZ DE FORA. Secretaria de Segurança Urbana e Cidadania. Portaria nº 10.933, de 19 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre a criação do Plano de Ação da Guarda Municipal 2019/2020; cria o Comitê de Acompanhamento do Plano de Ação da Guarda Municipal (CEAPA/GM); firma o Acordo de Resultados entre os gestores da Guarda Municipal; revisa a identidade organizacional da Guarda Municipal. *Diário Oficial Eletrônico*: Juiz de Fora, 20 fev. 2020f. Disponível em: <https://bityli.com/LiYe8>. Acesso em: 26 dez. 2020.

KELLY, L. *Surviving sexual violence*. Cambridge: Polity Press, 1988.

LAVIGNE, R. M.; PERLINGEIRO, C. Das medidas protetivas de urgência – artigos 18 a 21. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 289-305.

LASSWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIMA, F. R. Dos procedimentos – artigos 13 a 17. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 265-287.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (org.). *Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2016.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. In: LOTTA, G. (org.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, p. 127-152, 2019.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. *Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local*. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LISBOA, T. K. Violência de gênero, políticas públicas para o seu enfrentamento e o papel do serviço social. *Temporalis*, Brasília, ano 14, n. 27, p. 33-56, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://bityli.com/aAROK>. Acesso em: 20 dez. 2020.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, G. (org.). *Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil*. Brasília: Enap, p. 11-38, 2019.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, v. 32, n. 4, p. 298-310, jul./ago. 1972.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MATOS, M.; PARADIS, C. G. Desafios à despatriarcalização do Estado brasileiro. *Cadernos Pagu*. n. 43, p. 57-118, jul./dez. 2014.

MIGUEL, L. F.; BIROLI, F. *Feminismo e política: Uma introdução*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

MIGUEL, L. F. Voltando à discussão sobre capitalismo e patriarcado. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 3, n. 25, p. 1219-1237, set./dez. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto nº 22.971, de 24 de agosto de 1983. Cria o Conselho Estadual da Mulher. *Minas Gerais Diário do Executivo*: Belo Horizonte, 25 ago. 1983. Disponível em: <https://bityli.com/4DFtP>. Acesso em: 15 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.256, de 26 de julho de 2016. Institui a política de atendimento à mulher vítima de violência no Estado. *Minas Gerais Diário do Executivo*: Belo Horizonte, 27 julho. 2016a. Disponível em: <https://bityli.com/B0rFp>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. *Minas Gerais Diário do Executivo*: Belo Horizonte, 31 maio. 2019a. Disponível em: <https://bityli.com/Olkjs>. Acesso em: 15 dez. 2020.

MINAS GERAIS, Polícia Militar de Minas Gerais. *Instrução nº 3.03.15/15-CG*. Regula a atuação Policial Militar na prevenção à violência doméstica e familiar contra mulheres no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Separata do BGPM nº 59, 11 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. *Atender mulheres em situação de violência doméstica e familiar baseada no gênero*, 04 set. 2020a. Página inicial. Disponível em: <https://bityli.com/vvU79>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. *Obter atendimento à saúde da mulher*, 08 nov. 2018a. Página inicial. Disponível em: <https://bityli.com/Mfafk>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. *Serviço de Acolhimento Institucional*, 26 dez. 2019b. Página inicial. Disponível em: <https://bityli.com/ad2yk>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais. *Rede de Enfretamento à Violência contra a Mulher*. Belo Horizonte: [2016b?]. Disponível em: <https://bityli.com/FoaXb>. Acesso em: 18 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Escola de Formação em Direitos Humanos de Minas Gerais. *Proteção*,

Promoção e Reparação dos Direitos das Mulheres. Belo Horizonte: Marginália Comunicação, 2016c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. *Regimento Interno do Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais*. 06 abr. 2018b. Disponível em: <https://bityli.com/gvtiW>. Acesso em: 18 dez. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania. Subsecretaria de Políticas para Mulheres. *Plano Decenal de Políticas para Mulheres do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: 2018c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública. *Minas Gerais avança no combate à violência contra a mulher*. 07 ago. 2020b. Disponível em: <https://bityli.com/FTx79>. Acesso em: 16 dez. 2020.

MINAYO, M. C. S. Conceitos, teorias e tipologias de violência: a violência faz mal à saúde. In: NJAINE, K.; ASSIS, S. G.; CONSTANTINO, P. (org.). *Impactos da Violência na Saúde*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 21-42. Disponível em: <https://bityli.com/LU5Ve>. Acesso em: 21 dez. 2020.

MINAYO, M. C. S. (org.); DESLANDES, S. F.; GOMES, R. *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Combate à violência doméstica*, 2019. Página inicial. Disponível em: <https://bityli.com/LH6H7>. Acesso em: 18 dez. 2020.

MONTEIRO, A. L. *Crimes Hediondos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MULLER, P.; SUREL, Y. *Análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002.

NARVAZ, M. G.; KOLLER, S. H. Família e patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa. *Psicologia e sociedade*, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 49-55, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://bityli.com/niVWK>. Acesso em: 20 dez. 2020.

OBSERVE. *Pesquisa sobre Condições de aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMS) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e DF*. Relatório Final. Dezembro de 2010. Salvador: UFBA, 2010. Disponível em: <https://bityli.com/KmEpu>. Acesso em 06 dez. 2020.

OEA – Organização dos Estados Americanos. *Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher*, “Convenção de Belém do Pará”. 1994. Disponível em: <https://bityli.com/sIWCa>. Acesso em 22 out. 2020.

ONU - Organização das Nações Unidas. Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. *ONU livres e iguais*. Glossário, [2016?]. Disponível em: <https://bityli.com/Q5NDA>. Acesso em: 20 dez. 2020.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Subseção Juiz de Fora. *Em mais uma iniciativa inovadora, OAB/JF inaugura Núcleo de Atendimento da OAB Mulher*, 2019. Home, Notícias. Disponível em: <https://bityli.com/fs1qD>. Acesso em: 29 dez. 2020.

PASINATO, W. Lei Maria da Penha. Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 2, p. 216-232, 2010. Disponível em: <https://bityli.com/01Cs4>. Acesso em: 04 dez. 2020.

PASINATO, W. Avanços e obstáculos na implementação da Lei 11.340/2006. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 119-142.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? *Educ. Soc., Campinas*, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out.-dez. 2010. Disponível em: <https://bityli.com/ti90G>. Acesso em: 30 jun. 2021.

PERGHER, C. J.; FARENZENA, N. Análise de política como metodologia em estudo do transporte escolar rural. *RBPAAE*, v. 33, n. 2, p. 449-466, mai./ago. 2017.

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham: Chatham House, 1986.

Pimentel, S. *Trinta anos da Carta das Mulheres aos Constituintes: A trajetória dos direitos das mulheres na constituinte - um depoimento feminista entusiasmado e cúmplice*. 2016. Disponível em: <https://bityli.com/9FbOA>. Acesso em: 22 jan. 2023.

PIOVESAN, F. e PIMENTEL, S. A Lei Maria da Penha na perspectiva da responsabilidade internacional do Brasil. In: CAMPOS, C. H. (org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 101-116.

POLÍCIA CIVIL DE MINAS GERAIS. Resolução nº 8.009, de 17 de abril de 2019. Institui o Núcleo Especializado de Investigação de Feminicídios. *Minas Gerais Diário do Executivo*: Belo Horizonte, 23 ab. 2019. Disponível em: <https://bityli.com/f8JdJ>. Acesso em: 15 dez. 2020.

POUGY, L. B. Desafios políticos em tempos de Lei Maria da Penha. *Rev. Katálysis*. Florianópolis, v. 13, n. 1, p. 76-85, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://bityli.com/B94es>. Acesso em: 21 jan. 2021.

REZENDE, D. L.; ANDRADE, L. V. R. Rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência doméstica em Viçosa, Minas Gerais. *Revista de C. Humanas*, v. 14, n. 1, p. 207-225, jan./jun. 2014.

SAFFIOTI, H. I. B. *A mulher na sociedade de classes: mito e realidade*. Petrópolis: Vozes, 1976.

SAFFIOTI, H. I. B. Contribuições feministas para o estudo da violência de gênero. *Cadernos Pagu*, Campinas, n.16, p.115-136, 2001. Disponível em: <https://bityli.com/Rgat6>. Acesso em: 20 dez. 2020.

- SAFFIOTI, H. I. B. Rearticulando gênero e classe social. In: COSTA, A. O.; BRUSCHINI, C. (org.). *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992. p.183-215.
- SANTOS, C. M. Curto-circuito, falta de linha ou na linha? Redes de enfrentamento à violência contra mulheres no Estado de São Paulo. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 577-600, maio-ago. 2015. Disponível em: <https://bitly.com/BVbUl>. Acesso em: 16 jan. 2021.
- SANTOS, Y. G. A implementação dos órgãos governamentais de gênero no Brasil e o papel do movimento feminista: o caso do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. *Cadernos Pagu*, jul.-dez., 2006: p. 401-426.
- SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas: coletânea*. v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.
- SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995. Disponível em: <https://bitly.com/niVWK>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SENADO FEDERAL. Instituto de Pesquisa DataSenado. *Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em: <https://bitly.com/5p6C4>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- SENADO FEDERAL. Observatório da Mulher contra a Violência. *Serviços Especializados de Atendimento à Mulher*, Institucional, Página Inicial. 2020. Disponível em: <https://bitly.com/ZUTjl>. Acesso em: 18 dez. 2020.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- TAVARES, M. S. Roda de conversa entre mulheres: denúncias sobre a Lei Maria da Penha e descrenças na justiça. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 547-559, maio-ago. 2015.
- TELES, M. A. de A.; MELO, M. de. *O que é violência contra a mulher*. São Paulo: Brasiliense, 2017.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Resolução nº 673, de 29 de setembro de 2011. Cria a Coordenadoria da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. *Diário do Judiciário Eletrônico*: Belo Horizonte, 29 set. 2011. Disponível em: <https://bitly.com/nrjnP>. Acesso em: 18 dez. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Resolução nº 988. Determina a instalação da Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, da Unidade Jurisdicional da Fazenda Pública da Comarca de Juiz de Fora e dá outras providências. Belo Horizonte: *Diário do Judiciário Eletrônico*, 24 mar. 2022. Disponível em: <https://bitly.com/4cKx1>. Acesso em: 14 jan. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. *Projeto de pesquisa e extensão atende homens envolvidos em episódios de violência doméstica*, 14 mar. 2018. Portal UFJF. Disponível em: <https://bitly.com/kg9bm>. Acesso em: 27 dez. 2020.

WU, X. *et al. Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014.

XAVIER, G. S. Gênero, violência e direitos humanos. *Estratégias e desafios: violência, direitos humanos e segurança pública*, Vitória, Núcleo de Estudos sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos, p. 192-203, 2003.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE “A” – ROTEIRO DE ENTREVISTA

I. DADOS GERAIS DO ESTREVISTADO

1. Órgão/Serviço do qual faz parte.
2. Endereço e forma de contato (telefone / e-mail).
3. Nome do entrevistado.
4. Cargo/função.
5. Tempo no cargo/função.
6. Foi admitido no cargo/função mediante concurso ou foi nomeado (cargo de confiança)?

II. INFORMAÇÕES BÁSICAS

7. O imóvel ocupado pelo órgão/Serviço é: (a) Próprio (b) Locado (c) Cedido.
8. O espaço físico é: (a) Suficiente (b) Insuficiente. Por quê?
9. Os mobiliários usados são: (a) Suficientes (b) Insuficientes. Por quê?
10. Os equipamentos são: (a) Suficientes (b) Insuficientes. Por quê?
11. Liste os equipamentos.
12. Você trabalha sozinho ou em equipe?
13. Quantas pessoas fazem parte da sua equipe?
14. Qual a função dessas pessoas dentro da equipe?
15. Qual o regime de trabalho dessas pessoas (CLT, estatuário, estagiário, voluntário, outros – especificar)?
16. Qual a forma de admissão dessas pessoas (contrato, concurso, cargo de confiança)?

III. O ATENDIMENTO À MULHER EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

17. Qual a missão do Órgão/Serviço do qual o entrevistado faz parte?
18. Quais as principais atividades realizadas?
19. Qual o público-alvo atendido? Há exclusividade no atendimento à mulher em situação de violência?
20. Quais áreas ou bairros do município de Juiz de Fora são atendidos?
21. Você identifica algum bairro que apresenta maior demanda pelos seus serviços?
22. Quais são as demandas mais recorrentes?

23. Há informações sobre o perfil das mulheres atendidas? (a) Sim (b) Não

23.1 Que tipo de informações são coletadas?

23.2 Como as informações são coletadas?

23.3 Há algum sistema informatizado que armazena estas informações?

23.4 Quem coleta essas informações?

23.4 Classifique as informações quanto:

- Padronização: (a) Não padronizado (b) Padronizado manual (c) Padronizado digital

- Acesso/localização: (a) Fácil acesso/localização (b) Difícil acesso/localização

- Utilização: (a) Estudos/estatísticas (b) Planejamento (c) Monitoramento (d) Outra. Especificar.

24. Descreva a rotina do Órgão/Serviço no que se refere a:

24.1 Horários e dias de funcionamento:

24.2 Turnos e plantões:

25. Em sua opinião, a violência contra a mulher em Juiz de Fora: (a) É um problema grave e é prioridade (b) É um problema grave, mas não é prioridade (c) Não é um problema grave, mas é prioridade (d) Não é um problema grave, por isso não é prioridade.

26. Em sua opinião, quais são as principais causas da violência contra a mulher no município?

27. Como você avalia a demanda relacionada à violência contra as mulheres?

28. Qual sua avaliação da Lei Maria da Penha?

29. Os objetivos da lei são claros? Consegue compreendê-los?

30. Há resistências e dificuldades na consecução desses objetivos? Quais?

31. A interpretação jurídica dos objetivos interfere na política?

32. Em sua opinião, houve mudanças (na rotina da instituição, no volume de demandas) no que se refere à violência contra a mulher, a partir da Lei Maria da Penha? Quais?

33. Houve algum treinamento/capacitação referente à Lei Maria da Penha no Órgão ou Serviço? De que tipo? Oferecido por quem? Quando? Com qual duração? Você participou?

34. Recebendo uma notificação ou denúncia de violência contra a mulher, qual conduta é adotada pelo Órgão/Serviço? Qual o fluxo de atendimento (interno) que é dado a tais demandas?

35. Qual a origem das demandas relacionadas às violências contra as mulheres (espontânea – própria vítima, encaminhamento de outros órgãos – quais?)
36. Existem outros atores que atuam no atendimento à mulher em situação de violência doméstica? (a) Sim (b) Não. Liste-os
37. Como se dá o encaminhamento a esses outros atores?
38. Qual a sua avaliação sobre eles? Por quê?
39. De que forma acontece a articulação com esses atores?
40. Como você avalia essa articulação? Ressalte os pontos positivos e negativos.
41. Quais os obstáculos e as sugestões para o aprimoramento das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres no município?

ABERTURA PARA OUTROS TEMAS E ENCERRAMENTO:

Caso queira esclarecer mais algum ponto ou ressaltar outro assunto que não tenha sido abordado, fique à vontade.

Encerramento.