

Por Uma Vida Livre De Violência: Contribuições À Avaliação Das Medidas Protetivas De Urgência Da Lei Maria Da Penha Em Pernambuco

Jackeline Freire Florêncio. Mestrado Profissional em Políticas Públicas pela UFPE.

E-mail: florenciojackeline@gmail.com

Resumo

Esse artigo apresenta a importância da política de educação inclusiva, efeitos do federalismo e descentralização, destaca o ciclo de políticas públicas, com ênfase aos elos de implementação e avaliação, como processos fundamentais a serem analisados na garantia de uma educação para todos, permeado pela aprendizagem das minorias. O objetivo principal é avaliar a qualidade de implementação da política de educação inclusiva no Instituto Federal de Pernambuco-Pesqueira. Metodologicamente, o desenho de pesquisa é de caráter descritivo, de cunho quanti-qualitativo, emprega a estatística descritiva, com auxílio de gráficos e tabelas; como método de análise das afirmativas têm-se a análise de componentes principais (ACP), cujo instrumento é um survey com perguntas abertas e fechadas, aplicados sob entrevista a 266 pessoas (burocratas de rua e público-alvo da política), com 97% de participação; Todas as análises estatísticas foram realizadas a partir do Statistical Package for Social Sciences. Resultados: o IFPE-Pesqueira, atinge 69,27% dos indicadores estabelecidos na caracterização geral de inclusão; 52,94% dos dispositivos legais; 71,1% dos docentes dizem ser pouco experientes e 19,3% não possuem experiência com alunos com deficiência e na ACP não se percebem competentes pedagogicamente para atuar com discentes dentro de suas diversidades e com deficiência, com média de 0,544. Conclui-se que a avaliação de implementação da política de educação inclusiva nessa Instituição é um instrumento capaz de visualizar as falhas, ganhos e benefícios, sendo possível, dessa forma, traçar um plano para melhorar a qualidade deste tipo específico de educação, cujo ponto marcante é a necessidade de investimento na atualização do docente quanto ao tema, possibilitando favorecer a competência pedagógica..

Palavras-Chave: Políticas Públicas; Mulheres ;Violência; Lei Maria Da Penha; Avaliação.

Abstract

Domestic and family violence against women, as provided for Law 11.340/2006 (Maria da Penha Law), is the public policies problem discussed in this article. This research is within the field of public policies evaluation, in order to see the perception of public managers and technicians of Public Security System, Justice, as well as Executive Branch about the Urgent Protective Measures of Maria da Penha Law; observe the perception of the impact of the judicial approval or rejection of those measures on the situation of violence reported by women who requested them and identify weaknesses, strengths and good practices developed in the fulfillment and implementation of the measures. This observation was based on semi-structured interviews with nine (9) public officials (justice system operators, police agents and public managers) and fourteen (14) women in violence situation who required the service: 10 (ten) with deferred measures and four (4) denied. As part of the public policies evaluation, the research presented the concept of domestic and family violence against women, the formation of a gender agenda in Brazil, the framework of the Combat Network for Gender Violence Against Women in the country and in Pernambuco, as State Feminism, and the character of Urgent Protective Measures of Maria da Penha Law. Methodologically, this is a somative and external evaluation. With regard to the type of problem acknowledged, it is an implementation evaluation (or process evaluation), in order to contribute to a broader evaluation of the policy. The research also used the method of content analysis, which enabled a multifaceted view on Legislation, Reports, Plans and Public Policy Programs and interviews, leading to the

plurality of meanings, focused on demand for not obvious content and associated with inferences about the material studied in a qualitative research perspective (CAMPOS, 2004). Regarding to the results, there was a wide legitimacy, both by public agents as women, of the mechanism of Urgent Protective Measures, as pointed to weaknesses in intersectoral approach and articulation of attendance network, the delay in the judicial approval and the difficulty of monitoring the measures, which compromises its emergency character and the fact that the woman's sense of security and their perception that the measure is working is directly linked to how faster is the State's response to their demand and more constant is the monitoring of the measure compliance..

Key-words: Public Policy; Women; Violence; Maria da Penha Law; Policy; Evaluation.

ePor Uma Vida Livre De Violência: Contribuições À Avaliação Das Medidas Protetivas De Urgência Da Lei Maria Da Penha Em Pernambuco

Jackeline Freire Florêncio – Universidade Federal de Pernambuco

1. INTRODUÇÃO

Ser mulher é um sério fator de risco, em se tratando de violência. Mulheres foram duas em cada três pessoas atendidas no Sistema Único de Saúde no Brasil, em 2014, devido a algum tipo de violência (WAISELFISZ, 2015). São também mais propensas a sofrerem violência sexual – 88,5% dos casos notificados de estupro em 2011 foi de mulheres (CERQUEIRA; COELHO, 2014) – e a serem mortas por familiares e pessoas com quem tem ou tiveram relação de afetividade (WAISELFISZ, 2015). Sendo dona de casa, membro de associação, trabalhadora rural ou presidenta da República, o simples fato de se identificar e ser reconhecida como mulher aumenta as chances de violência doméstica, violência sexual, discriminação, recebimento de salários mais baixos, silenciamento de discurso público e desvalorização de suas funções. No Brasil e em diversos outros países no mundo (WORD ECONOMIC FORUM, 2015).

A despeito dessa múltipla gama de manifestações de violência, este artigo foca-se especificamente na violência doméstica e familiar contra a mulher. De fato, Pernambuco é o segundo estado do Nordeste com maior número de mulheres agredidas por pessoas próximas, com quem mantém ou mantiveram vínculo de proximidade (WAISELFISZ, 2015). Também, grande parte dos feminicídios ocorre num contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher (GOMES, 2014). Assim, o trabalho realizado teve como objetivo fornecer subsídios para uma avaliação de implementação da política pública que estipula e concretiza as medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340 de 27 de setembro de 2006), a partir da análise das perspectivas de mulheres delas beneficiárias, bem como de agentes públicos responsáveis por implementá-las.

Antes de introduzir propriamente o tema, no entanto, é importante apresentar o contexto no qual o trabalho foi escrito, pois foi conturbado do ponto de vista político, fato que não pode ser desconsiderado quando se trata de uma política pública de gênero, ao que se pretendem as medidas protetivas de urgência. Do seu início até a redação final, passou-se por uma das mais disputada eleições presidenciais do período pós-redemocratização, por um processo de impeachment e uma

profunda mudança no desenho institucional dos órgãos nacionais responsáveis pela política de gênero para as mulheres. Ou seja, a conjuntura que permeou o início do trabalho é completamente distinta daquela na qual seu término está inserido.

De outro lado, o recrudescimento de direitos das mulheres também impulsionou novos tipos de articulação coletiva que, no Brasil, seguem o rastro de mobilizações de mulheres no mesmo sentido em outras partes do mundo, a exemplo de Bangladesh, China, Índia, Irã, Peru e Turquia. Desde campanhas nas redes sociais como *#meuprimeiroassedio*, até o surgimento de novos coletivos feministas como o “DeixaElaEmPaz”, de ocupação do espaço público urbano, e mesmo o fortalecimento de outros grupos e movimentos já estabelecidos, como a Marcha Mundial de Mulheres, estas têm-se mostrado enquanto vanguarda na reivindicação por direitos.

Do ponto de vista das Políticas para as Mulheres em Pernambuco, especificamente, 2016 também foi um marco, pois encerrou os dez anos do primeiro Plano Estadual para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra as Mulheres, publicado em 2007. Esse fato coloca como questão de suma importância a necessidade de uma avaliação da última década, na qual a política para as mulheres foi estruturada no estado. Assim, ainda que pontual e minimamente, espera-se que este trabalho possa auxiliar nesse necessário trabalho de avaliação do Plano Estadual, sem a qual pode-se, na próxima década, não se conseguir aferir e remediar gargalos na articulação dos serviços da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em Pernambuco.

2. CARACTERIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Neste tópico, discute-se a violência doméstica e familiar contra as mulheres, a partir das abordagens teóricas feministas, com vistas a identificar nuances e delimitar terminologicamente expressões como “violência de gênero”, “violência doméstica”, “violência conjugal” e “violência familiar (e intrafamiliar)”, ao tempo em que diferencia o complexo e multifacetado fenômeno da violência do crime, sobretudo na forma como estão contemplados na Lei Nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha).

A priori, e de maneira geral, a expressão “violência contra a mulher” foi cunhada pelo movimento feminista na década de 1960, quando da segunda onda do movimento, cujo pleito focava-se na autonomia sobre o corpo, o direito à sexualidade e ao prazer. Esse também foi o período de emersão do movimento feminista no Brasil, ainda sob o regime da ditadura militar,

sendo suas participantes mais ou menos intensamente vinculadas às organizações e partidos de esquerda. A despeito disso, a literatura específica sobre o tema começa a aparecer apenas na década de 1980, constituindo-se a violência contra a mulher como uma das principais áreas temáticas dos estudos feministas no Brasil (SANTOS; IZUMINO, 2014).

As discussões e estudos nesse íterim intentavam, a partir da mobilização das mulheres, desconstruir a legitimação conferida socialmente a esse fato social (tido anteriormente, como “particular”, o que culminou na alcunha feminista de “o pessoal é político”, dada a amplitude com que ocorre, dentre outras questões), para o qual, inclusive, por vezes o termo “violência” era sequer empregado. Mesmo quando o tema ingressou no Sistema de Segurança Pública por meio da criação das Delegacias de Mulheres, em 1985, muito antes da tipificação da violência doméstica e familiar contra a mulher (ocorrida quase duas décadas depois, com a Lei Maria da Penha) e da qualificadora do homicídio de mulheres em razão do gênero (feminicídio)¹, o termo “violência contra a mulher” não foi nem mesmo utilizado na Lei que instituía o novo equipamento social do Sistema de Segurança (Decreto Estadual de São Paulo Nº 23.769/1985).

Mas por que a resistência ao reconhecimento da violência contra a mulher em suas diversas formas como uma construção social problemática e inibidora de direitos e cidadania? Qual a intencionalidade não declarada por trás da persistência na negação dessa realidade ou mesmo da formalização de igualdade de direitos enquanto primeiro estágio para o exercício da plena cidadania feminina?

Sem pretensão de responder direta e totalmente as perguntas acima, pelo grau de profundidade da problemática, é possível falar-se, para deslinde parcial da questão, num primeiro aspecto ligado à legitimação discursiva, social e estatal da desigualdade de gênero e da violência. Tais aspectos compõem o que Sara (2015, p. 125) chama de **discriminação estrutural**, em que as mulheres estão inseridas, e que se traduz por *“el entorno que enfrentan por complejas prácticas sociales, culturales e institucionales, y que no le permiten gozar de sus derechos en la misma medida que lo hace el resto de la sociedad.”*

Essa discriminação, no entanto, não diz respeito apenas a uma mera diferenciação entre “homens” e “mulheres”, pautada em critérios essencialistas e biologizantes, mas, ao mesmo tempo, engloba uma hierarquização dos papéis sociais atribuídos a cada um deles, componentes da matriz das estruturas de dominação que, como afirma Bourdieu (2010, p. 46), “são produto de um trabalho

¹ Art. 1º, §2º, Lei Nº 13.104, de 9 de março de 2015

incessante (e, como tal, histórico) de reprodução, para o qual contribuem agentes específicos (entre os quais os homens, com suas armas como a violência física e a violência simbólica) e instituições, famílias, Igreja, Escola, Estado.” Esse sistema de crenças, a que algumas correntes feministas chamam de Patriarcado, estabelece os direitos, os espaços, as atividades e as condutas próprias de cada sexo, e conforma um discurso de legitimação da desigualdade de gênero, num processo de retroalimentação e da naturalização de seus estereótipos.

Como afirma Puelo (2004), provavelmente o mais antigo desses discursos de legitimação da desigualdade de que se tem conhecimento é a mitologia. No mito grego de Pandora, a personagem, graças à curiosidade “inerente às mulheres”², abre a caixa enviada por Zeus para a humanidade e, assim, libera toda sorte de mazelas na Terra. Já no discurso religioso judaico-cristão, é Eva a responsável por expulsar toda a humanidade do Paraíso, por sua desobediência, sendo assim culpada pelo desterro eterno. Também nas Ciências, nas Artes e na Filosofia não faltou quem defendesse como natural a desigualdade de gêneros e a condição de subalternidade das mulheres e de tudo o mais que não fosse identificado com o “masculino” (BOURDIEU, 2010, p. 14).

Dentre os discursos de legitimação, vale destacar o papel do Direito, vez que as normas jurídicas são o “discurso” proferido pelo Estado. Segundo Olsen (2000), Fachi (2005) e Jaramillo (2000), os feminismos³ estão, em termos gerais, de acordo com que o Direito opera para manter a ordem social de gênero e seu sistema de poder, do qual a violência contra a mulher é uma expressão. Aqui reside o paradoxo de que é esse mesmo Direito hábil para garantir, formalmente, direitos às mulheres. Mas esse (aparente) paradoxo encerra ainda mais complexidades, pois o reconhecimento formal da igualdade de direitos entre homens e mulheres só aconteceu, no Brasil, por ocasião da Constituição de 1988, portanto, há menos de três décadas.

De outro lado, a garantia formal não se reverteu, até hoje, numa igualdade substantiva, além de ter coexistido com outras legislações discriminatórias, como o antigo Código Civil, de 1916 (que vigorou até 2002) e que outorgava ao homem o comando da família⁴, determinava a causa do “defloramento” da mulher como passível de anulação do casamento, diferenciava filhos

² Do ponto de vista arquetípico, também o Conto de Fadas “O Barba Azul” aborda a punição à curiosidade (e obediência) feminina. No conto, suas esposas vão reiteradamente sucumbindo após não resistirem à proibição do Barba Azul de “abrir qualquer um dos 200 aposentos do castelo onde moram, menos aquele”, exatamente onde guarda os esqueletos das esposas anteriormente assassinadas, por terem desobedecido à ordem.

³ Fala-se, aqui, do Feminismo Liberal, Feminismo Cultural e do Feminismo Radical.

⁴ BRASIL. Código Civil de 1916. Art. 233 – O marido é o chefe da sociedade conjugal, função que exerce com a colaboração da mulher [...] Compete ao homem: inc. II – a administração dos bens comuns e dos particulares da mulher

legítimos de ilegítimos, transformava a mulher em “relativamente capaz” após o casamento e obrigava a autorização do marido para que a esposa trabalhasse, dentre outras previsões. Apenas em 1962, com o Estatuto da Mulher Casada, foi retirada a autorização do marido para que a mulher trabalhasse fora de casa e devolveu-se a plena capacidade civil às mulheres. Mas, se nos aspectos da vida civil prevaleceu o exposto controle moral das mulheres, no âmbito do Sistema de Justiça Criminal e, portanto, do Direito Penal, as mulheres apareciam apenas no pólo passivo dos crimes, cuja tutela penal estaria assegurada quando e apenas se cumpridos os códigos de honestidade e, ainda assim, apenas no que tange aos crimes sexuais (crimes contra os costumes).

De um modo geral, a respeito da legitimação da sociedade patriarcal, conferida pelo sistema de justiça criminal, afirma Medeiros (2014, p.1) que:

[...] o Estado penal se eximiu de interferir na esfera privada. Nesse sentido, o sistema penal transferiu a responsabilidade de controle sobre as mulheres para outras instituições de controle social, tidas como informais, como as escolas, a mídia, a religião e, principalmente, as famílias, através das quais eram aplicadas sanções informais (privadas) às mulheres cujas condutas eram contrárias ao padrão social esperado [...] O Estado penal, então, absteve-se de interferir na esfera privada, transferindo para o homem, detentor do poder patriarcal, a responsabilidade de exercer o controle e fiscalizar o comportamento das mulheres.

Esse tipo de controle, que culminava no exercício da violência contra as mulheres, passou a ser alvo de denúncias do movimento feminista, como dito acima, sendo que, como afirmou Pasinato (2012, p. 279),

[...] a distribuição da justiça nos casos de crimes passionais apoiava-se nos papéis sociais definidos para homens e mulheres, numa estratégia que privilegiava a preservação das instituições sociais da família e do casamento, em detrimento dos direitos individuais.

De um modo geral, as pesquisas sobre violência contra as mulheres na década de 80 utilizam como base o conceito de violência de Chauí, muito embora não incorporem a perspectiva de “cumplicidade” das mulheres na produção e reprodução da violência. De forma semelhante à Saffioti (1997), identificam a violência como expressão do patriarcado, e incorporam uma perspectiva vitimista quanto à mulher. De todo modo, carecem, também, de imprecisão terminológica, pois não distinguem os termos “violência contra as mulheres”, “violência doméstica” e “violência familiar”.

Também nesse período, as feministas começam a substituir a categoria mulher pela categoria gênero, por influência dos estudos norteamericanos e franceses sobre construção social do sexo e do gênero (SCOTT, 1990). A vinculação da categoria gênero com relações de poder

consubstancia o cerne da compreensão da própria violência contra a mulher. A relação entre desigualdade de poder e violência foi bem delineada por Gomes (2014, p. 31):

Definições mais precisas [...] associam a violência ao poder, que seria a condição do seu exercício: a violência ocorre em relações desiguais de poder e é unidirecional, no sentido de que é exercida pelos que detém poder e sofrida pelos que estão em posição inferior, mesmo quando essas posições são provisórias. A violência, assim, é a mais extrema expressão do poder, contendo em potência o poder total, que é a aniquilação de um ator social por outro

Ainda que nem toda violência contra a mulher seja proveniente diretamente de desigualdade de gênero, como os homicídios de mulheres decorrentes de envolvimento com o tráfico de drogas ou outros crimes, a exemplo do latrocínio, a violência no âmbito das relações familiares e conjugais, do domicílio e da família, estão dotadas da desigualdade de poder inerente às relações de hierarquização de gênero, o que é demonstrado, por exemplo, por pesquisa de opinião pública realizada pela Fundação Perseu Abramo e SESC, que revela que 40% das mulheres entrevistadas afirmaram terem sofrido algum tipo de violência dentro de suas casas ou perpetradas por pessoas de sua confiança (familiares)⁵, ou mesmo pelo fato de ser o domicílio e as relações conjugais um locus privilegiado de concentração de homicídios de mulheres, em comparação aos homicídios de homens.

E é justamente a desigualdade de poder no âmbito dessas relações que permite a caracterização terminológica para uma melhor compreensão dos determinantes da violência contra a mulher, e das especificidades que lhe impõe um tratamento diferenciado por meio da ação estatal. Como dito anteriormente, a inserção da categoria gênero nos estudos sobre violência contra a mulher representou uma guinada na sua forma de concepção, sendo que, no mais das vezes, muitas teóricas passaram a utilizar o termo “violência de gênero” em substituição à expressão “violência contra mulher”, enfatizando, dessa forma, justamente aquele desnível de poder relacional apontado anteriormente.

Nesse sentido, Saffioti (1997) aponta violência de gênero como um guarda-chuva, do qual fazem parte a violência doméstica e a violência familiar. Antes de adentrar nesse mérito, porém, é importante ressaltar que nem toda violência de gênero é necessariamente cometida contra as mulheres. Como dito, a violência de gênero está relacionada à disparidade de poder nas relações,

⁵ A pesquisa “Mulheres brasileiras e Gênero nos espaços públicos e privados” conta com uma amostra de 2.365 entrevistas com mulheres acima de 15 anos de idade, distribuídas por 25 unidades da federação e intervalo de confiança de 95%. No final da década de 80, o IBGE constatou que 63% das vítimas de agressões físicas ocorridas no espaço doméstico eram mulheres (SIMIONI *et al.*, 2008, p. 9)

vinculadas aos pelos papéis sociais atribuídos e construídos culturalmente a partir de diferenças do sexo, sendo que é o gênero que produz **significados** para o sexo (MACDOWELL, 2010). Desta feita, o gênero possibilita compreender como as formas como o sexo e as diferenças sexuais foram historicamente concebidas. Teorias pós-estruturalistas, como a Teoria Queer, ampliam esse conceito de gênero, afirmando que mesmo a identidade sexual é um constructo cultural, de modo que não há sequer papéis sexuais biológica e essencialmente inscritos na natureza humana.

A despeito dessa ampliação, que confere fluidez e possibilita diversas análises combinatórias entre tipos de orientação sexual e identidade de gênero, de modo a transcender ao binômio homem-mulher e afora também os inúmeros casos de violência que acometem aqueles que rompem com essa perspectiva rígida e linear (vide os crimes contra travestis, realizados com requintes de crueldade), é na violência doméstica que os conceitos de violência de gênero e violência contra a mulher se sobrepõem, na estatística e na história (DINIZ; GUMIERE, 2015).

A casa e a família demarcam o lugar de subalternidade histórica das mulheres. A perspectiva de privacidade da casa e mesmo a “sacralidade do lar” corroboraram a legitimação social à não intervenção em quaisquer relações que se estabeleçam nesse âmbito. O título de “soberana do lar” escamoteia a rigidez e aprisionamento às tarefas domésticas de limpeza e cuidado (da casa, dos filhos, dos idosos), cujo protagonismo foi direcionado às mulheres, e assim permaneceu, mesmo quando lograram ingressar no espaço público e no trabalho assalariado, ocasionando a tripla jornada de trabalho das mulheres, na perpetuação da divisão sexual do trabalho. Naturalmente, a Lei Maria da Penha em 2006 e mesmo a Lei nº 13.010, de 26 junho de 2014, conhecida como a “Lei da Palmada”, proibindo a utilização de castigos físicos pelos pais a crianças e adolescentes, apontam para mitigação da não intervenção no espaço privado, indícios de mudança para paulatina superação da subordinação, desigualdades e abusos de poder no âmbito doméstico.

Ainda que tantos avanços quanto à ampliação da cidadania e liberdade das mulheres tenham sido realizados nas últimas décadas, fruto das reivindicações do movimento de mulheres e do movimento feminista, é comum a expectativa da pretensa completude existencial por parte das mulheres a partir de um relacionamento amoroso, no mais das vezes, com um homem. Paradoxalmente, esse mesmo lugar esperado e especulado, de um relacionamento e mesmo de um lar, dele decorrente e/ou para ele preparado, corresponde a um lócus de vulnerabilidade, invisibilidade e da falência daquele estereótipo de relação, culminando na ainda mais ampla fresta de acesso à cidadania feminina.

De todo modo, numa tentativa objetiva de delimitação, a violência doméstica, a partir do delineado por Saffioti (1997), está relacionada à subordinação ao patriarca, ou quem lhe faz as vezes, tanto no território físico do domicílio, quanto no território simbólico da relação de subordinação. Assim, todas as pessoas a ele vinculadas, com ou sem laços de parentesco, devem-lhe obediência. Desta feita, a violência doméstica pode extrapolar os limites da residência física do casal, por exemplo, quando o cônjuge agride a esposa em frente ao seu local de trabalho, mas extravasa, também, os limites do grupo familiar, vez que a violência perpetrada contra empregada doméstica também enquadra-se nesse conceito.

A mudança de paradigma no trato dessa violência, a partir da Lei Maria da Penha, privilegia o local onde as mulheres estão, como dito, mais vulneráveis: a unidade residencial, e amplia a noção de família, que considera o âmbito da conjugalidade, os vínculos de consaguinidade, por afinidade ou por vontade expressa, e pessoas moradores da mesma casa.

Já a violência familiar (ou intrafamiliar) considera basicamente duas noções de família: aquela que reúne parentes em um mesmo domicílio, composto geralmente pela família nuclear (pais, mães, filhos e filhas), podendo também englobar a família extensa (colaterais, parentes próximos, pessoas com vínculo de afinidade ou afetividade); e a família num sentido mais abrangente, que envolve todo o grupo de parentesco, distribuído, inclusive, em diversos domicílios.

Nos termos da Lei:

configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Parágrafo único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Pela exposição, percebe-se que é possível haver uma intersecção entre os conceitos de violência doméstica e familiar, tendo sido hábil a/o legisladora/o da Lei Maria da Penha ao adotar o conceito de “violência doméstica e familiar”. De todo modo, saliente-se que, por um lado, a violência contra a mulher no âmbito doméstico não diz respeito à proteção da família diretamente, mas sim ao reconhecimento, por parte das instituições policiais e judiciais – e do Estado como um todo – da mulher como sujeito de direitos.

Assim, ainda que tenha existido o esforço para cominar a violência relatada com a tipificação de crime, pesquisas recentes sobre as taxas de violência doméstica e familiar contra a mulher apontam para o ainda necessário forte esforço no sentido de dirimi-la. De fato, o Mapa da Violência 2015 – Homicídio de Mulheres no Brasil (WAISELFISZ, 2016), no que diz respeito ao local onde ocorrem os homicídios afirma que a residência é o local privilegiado de ocorrência da violência não letal, para ambos sexos; significativamente superior para o sexo feminino (71,9%), em relação ao masculino (50,4%). Em segundo lugar, a rua, local de ocorrência de 15,9% das violências atendidas, no caso feminino, contra 30,6% dos atendimentos masculinos. De outro lado, no que diz respeito à agressão cometida por pessoa conhecida/próxima, novamente os dados do Mapa da Violência apontam para uma proporção maior de vínculo quando a vítima do crime é uma mulher.

De fato, no ano de 2013, aproximadamente 65% das pessoas que foram agredidas por pessoa conhecida eram mulheres. Nas regiões, essas porcentagens ficam assim: Norte, 63%; Nordeste, 64%; Sudeste, 67%; Sul, 66%; Centro-Oeste, 67%. Também, é possível perceber dos dados que é alta a proporção de mulheres agredidas por pessoa conhecida no Nordeste. Nessa região, as mulheres agredidas correspondem a 30% do total de mulheres agredidas por pessoa conhecida no Brasil, e a 20% do total de pessoas (homens e mulheres) agredidas por conhecidos. Ainda no Nordeste, Pernambuco é o segundo estado com maior número de mulheres nesse perfil de agressão: aproximadamente 16% do total de mulheres na região.

Segundo Cruz e Simioni (2014), a habitualidade e a relação afetivo-conjugal tornam as mulheres ainda mais vulneráveis no ambiente doméstico, sendo justamente nos espaços familiares, historicamente situados como restritos e de privacidade, onde ocorre a maior complacência e a impunidade. E é justamente por esse caráter que a Lei Maria da Penha direcionou-se para a violência doméstica e familiar contra as mulheres. O conceito utilizado na legislação reproduz a definição utilizada na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como “Convenção de Belém do Pará”, sendo que, diferentemente do Tratado Internacional, aqui, a/o legisladora/o optou por focar na unidade familiar, no âmbito das relações de convivência e familiares. Vale também salientar que, embora os vínculos precisem estar, de algum modo, vinculado a essa unidade, a Lei Maria da Penha não protege a família, mas sim, a mulher, sem fazer distinção quanto a mulheres CIS ou TRANS.

3. FEMINISMO NA ESFERA DE GOVERNO (*STATE FEMINISM*) – ÓRGÃOS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO

A violência contra as mulheres, como dito anteriormente, foi, além de a principal temática de incidência do movimento feminista, também a mais forte questão abordada pelo Estado, no que tange às políticas de efetivação dos direitos das mulheres. Nesse sentido, o presente tópico objetiva expor o processo de inclusão da violência contra as mulheres e da perspectiva de gênero na agenda pública brasileira, a partir da bibliografia feminista sobre o tema e da bibliografia sobre formação de agenda. Também, utiliza documentos governamentais orientadores da agenda de gênero, no que tange à violência contra a mulher. Contudo, uma vez que a abordagem utilizada é a das políticas públicas, antes de apresentar tais temas, é importante frisar duas questões, a respeito da relação entre Feminismo e Estado e da tradução do termo *State Feminism*, aqui utilizado como “Feminismo na Esfera de Governo”.

O Feminismo⁶, enquanto expressão da construção de identidade coletiva das mulheres para efetivação de direitos, e no papel de sujeito político reivindicatório, destoa e confronta-se com as estruturas de instituições sociais reprodutoras das desigualdades criadas a partir das diferenças baseadas no sexo, como a Família, a Igreja e o próprio Estado. Como afirma Cirne (2009), a relação, especificamente, entre Estado e Feminismo é permeada por problemáticas que, de um lado, giram em torno da autonomia do movimento, enquanto critério ontológico de sua existência e pleito, frente à estrutura do Estado, sendo este o alvo principal de sua incidência, vez que é responsável por formular e executar políticas públicas; de outro, essa incidência corresponde a uma luta transitória e tática, pois a profunda emancipação humana das mulheres é impossível no sistema capitalista, capitaneado pelo próprio Estado, sendo que essa emancipação das mulheres exige um novo modelo e projeto de sociedade.

Quanto à segunda questão apresentada inicialmente: algumas feministas têm utilizado o termo *State Feminism* para expor a relação entre Feminismo e Estado. Outras feministas consideram o termo um paradoxo insanável, pelos motivos expostos acima quanto a essa relação, um oxímoro e um termo contestável (LOVENDUSKI, 2008). Já as que forjaram o termo, utilizam a expressão para designar a ação de feministas ou *femocratas* (feministas dentro do aparato estatal,

⁶ Ainda que seja possível falar-se em diversos feminismos, todos têm em comum o pleito da igualdade e da quebra de estereótipos de gênero, motivo pelo qual é possível a generalização conceitual acima exposta.

parte da administração pública [burocracia]) no Estado, a institucionalização do feminismo nos organismos governamentais de políticas para as mulheres (agências de políticas para as mulheres) ou mesmo a capacidade de o Estado formular ou contribuir com uma agenda de gênero. Lovenduski (2008, p. 4) descreve o termo *State Feminism* como “a defesa das demandas do movimento de mulheres no interior do Estado”⁷. Aqui, essas relações são caras pois a política de enfrentamento à violência contra as mulheres está diretamente ligada à maior presença das mulheres (representação) no aparelho do Estado, em diversas instâncias, principalmente no Poder Executivo, como se verá a seguir.

De fato, a relação entre movimento feminista e Estado se acentuou no período da redemocratização (e constitucionalização), no Brasil e também na América Latina, após as ditaduras militares na região. A experiência exitosa de incidência do movimento significou, aqui, na adesão de 80% das suas reivindicações na carta constitucional de 1988, levada à cabo pelo, como ficou conhecido à época, *Lobby do Batom* (AVELAR, 2013).

No que diz respeito à democracia e representação das mulheres, como apontado por Sacchet (2012, p. 400), a importância da representação especial de grupos estruturalmente desfavorecidos relaciona-se e justifica-se, entre outros, pela vinculação entre democracia e inclusão política, pela necessidade de participação ativa de seus membros nos processos político-decisórios, como parte do reconhecimento das diferenças pela justiça e, por fim, pela relação direta entre quem legisla e o conteúdo do que é legislado. A democracia seria, portanto, para a autora, para além do “voto universal, eleições livres e diretas, e do império da lei [...] a inclusão progressiva de diferentes grupos no processo de tomada de decisão política”.

Nesse sentido, paradoxalmente, a subrepresentação político-eleitoral das mulheres no âmbito do Poder Legislativo contrasta com o aumento no número de leis que as beneficiam⁸. Estudo do CFEMEA, organização feminista membro da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), apontou que, no que diz respeito aos direitos das mulheres, das 249 leis aprovadas até 2011, duzentas o foram após a Constituição de 1988 (AVELAR, 2013). Porém, de fato, foi no Poder Executivo onde as mulheres lograram maior êxito no que diz respeito à representação substantiva na burocracia estatal, o que se deu seja pela institucionalização do movimento por

⁷ Tradução livre de “In this book we define state feminism as the advocacy of women’s movement demands inside the state”

⁸ Apenas 9% do Congresso Nacional é composto por parlamentares mulheres. Em Pernambuco, 12% eram vereadoras, na legislatura de 2012.

meio Organizações Não–Governamentais, seja pelo próprio ingresso de mulheres nos espaços político-institucionais (as *femocratas*, de quem se falou acima). Ou seja, a inclusão não se deu por via eleitoral no Executivo, pelas mesmas dificuldades enfrentadas nas disputas a cargos eletivos no legislativo, atinentes à concentração do poder no sistema político brasileiro, dentre outras razões. Essa inserção foi condição para o estabelecimento de uma política de enfrentamento à violência contra as mulheres, e da própria inserção da perspectiva de gênero na agenda pública brasileira.

A tabela abaixo aponta, com base nos dados fornecidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Ouvidoria de Mulheres de Pernambuco, o número de agências de mulheres no aparato estatal, no Brasil, no Nordeste e em Pernambuco, e a proporção de sua presença dos municípios.

Tabela 1 – Organismos Municipais De Políticas Para As Mulheres

Organismos Municipais de Políticas para as Mulheres			
Região	Municípios	OMPM	Cobertura
Brasil	5.565	729	12,9%
Nordeste	1.794	384	21,4%
Pernambuco	185	171	92,4%

Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Ouvidoria de Mulheres de Pernambuco (SECMULHER-PE)

Essas agências, também chamadas de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OGPM), mudaram o cenário e viabilizaram um campo no qual o movimento feminista e de mulheres poderiam avançar em seus objetivos, por terem oferecido, em princípio, outra possibilidade de influenciar a agenda e promover os objetivos feministas por meio de políticas públicas **de dentro do próprio aparelho de Estado** (LOVENDURSKI, 2008). Porém, considerando a complexidade e o caráter estrutural dos problemas relativos às questões de gênero, faz-se mister refletir se tais agências conseguem, elas mesmas, inserir a perspectiva de gênero na definição dos problemas de políticas públicas, se são ativas ou alegóricas, como demonstrativo de um suposto compromisso do Governo (em quaisquer esferas) com as mulheres e com as causas apresentadas pelo movimento feminista, ou mesmo se tais agências participam dos debates na esfera pública e defendem os interesses que motivaram e fundamentam sua existência, contribuindo com resultados bem sucedidos para as mulheres.

Nesse ínterim, duas importantes questões relativas às agências são: a representação política, descritiva, que elas concretizam, e a representação substantiva, no que tange a suas contribuições para a formação da agenda de gênero. De fato, como afirmou Lovenduski (2008), as agências de políticas para as mulheres são, ainda que simbolicamente, um reconhecimento às demandas das mulheres por mais representação política. Desde 2003, quando instituída a Secretaria de Políticas para as Mulheres, no âmbito federal, com status de Ministério, constituíram-se diversas agências, gerências, secretarias, coordenadorias, diretorias e organismos em geral, no Poder Executivo Estadual e Municipal, com a incumbência de responder às demandas apresentadas pelas mulheres. Balanço da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) indica que o país conta hoje com 719 Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres (OGPMs), distribuídos pelas 27 unidades da Federação, sendo 25 estaduais e o restante em nível municipal, o que significa uma cobertura de 12,4% dos municípios.

Nem todas as agências/organismos foram criadas estando vinculadas diretamente ao Gabinete do Prefeito, ou seja, com status de Secretaria autônoma, equiparada às outras pastas da gestão. Na prática, isso implica desde um baixo orçamento, pela subordinação a outra Secretaria e diferença de hierarquia institucional na disputa por recursos, até a baixa capacidade de capilarização, formulação e implementação da política para as mulheres, cujo organismo municipal ou estadual, centro irradiador, pode não contar com o mesmo prestígio intra governo que as outras políticas elaboradas pelas demais pastas, demonstrado por sua própria alocação subsidiária.

Em Pernambuco, a Secretaria das Mulheres do Governo do Estado teve papel precípuo no incentivo e apoio para o aumento no número de Organismos Municipais de Políticas para as Mulheres. Conduzida pela Gerência de Fortalecimento Sociopolítico e pela Gerência de Articulação e Interiorização das Ações de Gênero, a expansão no número desses órgãos se deu a partir da instituição da própria SecMulher-PE, ou seja, a partir de 2007, e visam a capilarizar as políticas públicas para as mulheres. Apenas três, de todos os organismos, tiveram data de criação anterior (nos municípios de Recife, Olinda e Paulista). O apoio se dava desde o diálogo e articulação com os Prefeitos, no processo de convencimento sobre a importância da pauta, até o fornecimento de Kit com material de escritório e computador. Chama a atenção a alta cobertura, sendo que quase 100% dos Municípios do estado contam com algum tipo de organismo. Porém, como dito acima, além da importância simbólica (representação descritiva) existente nessa presença, é importante para o enfrentamento à desigualdade de gênero e o combate à violência que

a presença não sucumba na mera representação descritiva e em vultosos números governamentais, mas, sim, avance para estruturação real da política.

Assim, a previsão de ampliação aqui exposta no estado deu-se do ponto de vista quantitativo, de modo que a efetividade e eficácia dos organismos em si, e da política por eles implementada, exige ainda uma avaliação a fim de que se mensure suas ações concretas e impactos reais sobre desigualdade de gênero na localidade. Ou seja, é relevante questionar-se: tais agências conseguem inserir a perspectiva (lente) de gênero nas políticas públicas de modo direto e também transversal?

Ainda que não seja possível presumir agora e afirmar positivamente tal assertiva, como dito, é fato que a criação de tais agências, seja em Pernambuco ou em todo o país, foi situação chave na demarcação da agenda de gênero dentro do governo, sendo importante, aqui, fazer uma diferenciação. Há políticas que possuem as mulheres como público-alvo direto, ou seja, políticas e órgãos governamentais que incorporam a chamada “questão de gênero”, pondo as mulheres como destinatárias finais. Essas políticas não necessariamente incorporam-se à chamada agenda de gênero. Já uma política de gênero é o conjunto de medidas que visam a reduzir a desigualdade entre homens e mulheres na sociedade e, portanto, foca-se na perspectiva da própria inequidade de poder, conceito que confere lastro ao gênero, como é o caso da política de enfrentamento à violência contra a mulher da LMP. (FARAH, 2004)

4. MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA DA LEI MARIA DA PENHA (LEI Nº 11.340/2006) – NATUREZA, TIPOS E FORMAS DE FISCALIZAÇÃO E GARANTIA

A Lei Maria da Penha pauta-se em, basicamente, três eixos: punição, proteção e prevenção. O primeiro corresponde às medidas criminais de punição da violência, e prevê procedimentos relativos ao inquérito policial, prisões e veto para aplicação da Lei 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Criminais). O segundo, no qual inserem-se as Medidas Protetivas de Urgência, é o eixo de proteção, que objetiva proteger a integridade física e os direitos da mulher, contemplando também medidas de assistência de forma integral, com previsão de atendimento psicológico, jurídico e social. Por fim, o terceiro eixo corresponde à prevenção, e engloba estratégias de educação e transformação cultural para coibir a reprodução social da violência e discriminação com base no gênero. (PASINATO, 2010, p. 220)

As Medidas Protetivas de Urgência (MPU) são balizadas e devem ser interpretadas a partir do mesmo paradigma instituído pela Lei Maria da Penha, que conceituou normativamente a “violência de gênero”. Essa perspectiva rompe com a tradição jurídica de incorporação genérica da violência de gênero nos tipos penais tradicionais, definindo agora a violência, em consonância com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), como uma violação dos direitos humanos das mulheres (CAMPOS; CARVALHO, 2010, p. 146).

Antes de prosseguir nessa análise e descrição, no entanto, é importante apontar preliminarmente o momento anterior à existência das MPU, como se dava a intersecção entre gênero, conflito e justiça nos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Antes das MPU e, portanto, da própria Lei Maria da Penha, os crimes de lesão corporal de natureza leve e de ameaça, os mais recorrentes nos casos de violência doméstica, por força da categorização da Lei 9.099/95, Lei dos Juizados Especiais, eram enquadrados no conceito de infração de menor potencial ofensivo. Essa legislação ampliou o acesso da população à justiça, estabeleceu julgamento célere das demandas de menor gravidade no âmbito civil e penal e criou institutos que permitiam aos autores daquela tipologia de fato, no que diz respeito ao âmbito penal, submeterem-se a algumas condições que os possibilitavam não responder aos processos criminais, como a chamada transação penal (prestação de serviços à comunidade, por exemplo) e a suspensão condicional do processo, como dito no tópico anterior.

As opiniões foram controversas quanto à aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais aos casos de violência doméstica contra as mulheres dentro do movimento feminista e mesmo entre pesquisadoras/es. Alguns argumentos apontaram que tais Juizados eram benéficos à luta das mulheres pois davam visibilidade ao problema da violência de gênero, ainda que não incorporassem diretamente essa perspectiva, questões essas que antes não chegavam sequer ao âmbito judicial. De outro lado, houve o argumento de que os Juizados expandiram a rede punitiva estatal, promovendo a judicialização de condutas que antes não chegavam até o Poder Judiciário, porém, em muito pouco contribuíram para a diminuição do problema da violência doméstica, pela impunidade decorrente da banalização da alternativa da cesta básica, no âmbito da transação penal (AZEVEDO; CELMER, 2007).

Agora, como dito, a Lei Maria da Penha vetou a aplicação da Lei dos Juizados Especiais Criminais aos casos de violência doméstica, ampliando-se a abordagem do problema, do ponto de vista legal e formal, na concepção tripartite acima exposta, de punição, proteção e prevenção. As

MPU, nesse ínterim de proteção, possuem o escopo específico de proteger a mulher em situação de violência doméstica e familiar e em caso de risco objetivo e iminente à sua integridade pessoal e de outros membros da família – notadamente os filhos – de modo a lhes conferir condições de romper com o ciclo da violência (BELLOQUE, 2010), sendo dever do Estado salvaguardar, em cognição sumária, a liberdade de ação da mulher e seus filhos.

Na Lei Maria da Penha, tais medidas estão disciplinadas nos Artigos. 18 a 24, sendo divididas entre aquelas que obrigam o agressor (Artigo 22) e aquelas que se dirigem diretamente à mulher em situação de violência (Artigos 23 e 24). A mulher detém legitimidade para o requerimento das medidas protetivas de urgência em sede de antecipação de tutela, não podendo a autoridade policial ou o juiz, de ofício, antes dela, respectivamente, requerer e determinar. Apenas após a manifestação expressa da mulher, pedindo a concessão de medidas de urgência, é que poderá o juiz, de ofício, conceder outras medidas que entender necessárias para assegurar sua proteção. Laurrari (2008) afirma que a concessão de medidas de ofício afrontaria a autonomia da mulher.

Quanto ao procedimento das MPU, está previsto nos Artigos 18 a 21 da Lei Maria da Penha. Não há rito específico e apesar dos pontos já consensuados quanto à sua apreciação, como o fato de que o mais adequado é que seja um rito simplificado, de trâmite célere, tendo em vista o risco que deu origem ao requerimento, e que tenha linguagem clara e objetiva, de modo que tanto mulheres quanto seus representantes possam solicitá-la, ainda há controvérsias quanto à forma de processamento e sua natureza. E, principalmente, há diversos entraves de ordem operacional que inviabilizam o cumprimento do procedimento previsto em Lei, principalmente quanto ao tempo de apreciação e deferimento das MPU, colocando em xeque sua própria efetividade, como se demonstrará no próximo tópico.

Os requisitos que devem constar no registro de ocorrência são: qualificação da ofendida e do agressor, nome e idade dos dependentes, descrição sucinta do fato (Artigo 12, §1º, LMP). O registro e a autuação devem ser próprios, em separado, portanto, dos autos do inquérito policial ou da ação penal, assim como deve conter as peças chave para demonstrar o risco objetivo em vias de concretização imediata. Para requerê-la, a mulher não precisa de advogado nem defensor, cuja exigência poderia ser óbice ao seu acesso à justiça. Ela possui, portanto, legitimidade e a chamada capacidade postulatória (atributo para poder pleitear ao juiz) para requerer a medida.

Aqui, porém, faz-se interessante notar que o caráter protetivo das MPU está imbricado de alguma maneira com o caráter punitivo, vez que sua solicitação é acompanhada da respectiva ação

criminal, à qual as MPU são apensas. Ou seja, aqui, não se considera que o intento das mulheres que solicitam as medidas é a abstenção do comportamento agressivo e não necessariamente a punição do agressor. De fato, como afirma Azevedo e Celmer (2007, p. 16):

O conflito social que está por trás da violência doméstica não pode ser tratado pura e simplesmente como matéria criminal. O retorno do rito ordinário do processo criminal para apuração dos casos de violência doméstica não leva em consideração a relação íntima existente entre vítima e acusado, não sopesa a pretensão da vítima nem mesmo seus sentimentos e necessidades..

Conforme afirmaram Izumino (2004), Dias (2015) e Celmer (2010), as mulheres em situação de violência procuram a Justiça e a Polícia na pretensão, na maioria das vezes, não de obter a condenação e punição do homem que a agrediu, mas esperam, ao contrário, que tais instituições resolvam o conflito intrafamiliar no qual estão inseridas. Afirma Celmer (2010, p.5) “o propósito das vítimas ao registrarem a ocorrência na Delegacia seria o de reparar os danos sofridos e, em especial, fazer cessar as agressões e não propriamente o de punir o ofensor” e também Dias (2015, p. 3):

O propósito da Lei Maria da Penha é dar um basta à violência doméstica, o que nem sempre é alcançado ao perpetuar-se a situação de conflito mediante a instauração de processo criminal, quando já solvidas todas as questões que lhe serviam de causa. Ao depois, subtrair a possibilidade da desistência da representação vai inibir a denúncia por parte da vítima que, ao registrar a ocorrência, não deseja nem se separar do agressor e nem que ele acabe na cadeia. Ela vai em busca de ajuda para que a violência cesse.

É de fato controversa a utilização da via da justiça criminal para resolução de conflitos interpessoais de natureza tão complexa como o são os de gênero. Tal aparato judicial, intrinsecamente, apropria-se do conflito das vítimas e silencia seus discursos, assim como não promove a escuta da outra parte, não apresentando, de pronto, solução definitiva para a violência. (GHIRINGHELLI, 2007). Aparentemente, a escuta mais qualificada da vítima se dá no momento da sua solicitação das medidas. Aqui, a autoridade policial possui relevo, vez que as delegacias são a principal porta de entrada na Rede de Atendimento. Porém, como se verá no próximo tópico, na fala das policiais, as mulheres na grande maioria dos casos precisam ser orientadas sobre as medidas pela autoridade policial, pois desconhecem as opções e alcances do instrumento.

No que diz respeito à autoridade policial, a Lei Maria da Penha também disciplina sua atuação que englobam, além das atividades de polícia judiciária, como registro da ocorrência policial, as providências para o socorro médico da mulher, caso necessário; seu encaminhamento a local seguro, e o oferecimento das informações quanto aos direitos que lhe assistem e os serviços

disponíveis. Além disso, muitos dos pedidos de MPU da mulher são de natureza cível, a exemplo do afastamento do agressor do lar, como se verá adiante, e que também podem ser, e espera-se que sejam, realizados já na delegacia, que devem ser enviadas às magistradas/os, para que, num prazo formal de 48 (quarenta e oito) horas, segundo a Lei, decidam a respeito.

5. METODOLOGIA DE PESQUISA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ANÁLISE DE CONTEÚDO

Após caracterização do problema de políticas públicas enfrentado no presente artigo, e antes de se adentrar na avaliação propriamente dita, é importante demonstrar a metodologia utilizada para o presente estudo. De fato, as estratégias analíticas usadas neste trabalho constituem subsídios para uma avaliação de políticas públicas em sentido estrito. Assim, a avaliação realizada enquadra-se numa avaliação de processo (ou de implementação) e a ferramenta utilizada nos estudos dos documentos, livros, artigos e das entrevistas foi a análise de conteúdo, descritas abaixo.

Quanto à avaliação, trata-se de uma importante ferramenta para o melhor e mais eficiente gasto público, aumento da qualidade da gestão e controle social sobre a ação do Estado. São vários os conceitos de avaliação de políticas públicas. Xun Wu (2014) afirma que a avaliação “refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro”. Cotta (1998), ao se referir à avaliação, afirma que se trata de “um poderoso instrumento gerencial, capaz de subsidiar o processo decisório e de lançar luz sobre a lógica das intervenções na realidade social”. Já Cohen (2013) destaca o que há de comum entre os múltiplos conceitos de avaliação, qual seja

a pretensão de comparar um padrão almejado (imagem-objetivo em direção à qual se orienta a ação) com a realidade (a medida potencial na qual esta vai ser modificada, ou o que realmente ocorreu como consequência da atividade empreendida) e, por outro lado, a preocupação em alcançar eficazmente os objetivos propostos. (COHEN; FRANCO, 2013, p. 72)

De fato, a avaliação corresponde ao exame sistemático do cumprimento dos objetivos de determinado projeto ou programa, ao tempo em que é uma importante ferramenta de *accountability* e permite, se realizada durante todas as fases da política pública, o redesenho das ações, para que tomadoras/es de decisões possam decidir de modo mais adequado às necessidades, intentos e à

situação-problema que se pretende sanar. Pode, portanto, conduzir a uma completa reforma ou até mesmo à revogação total de uma política (XUN WU, 2014).

O importante mecanismo de avaliação, muitas vezes negligenciado por gestoras/es públicas/os, passou a ser objeto de maior atenção no Brasil a partir da década de 1990, devido a diversos fatores como a crise fiscal, a redução das receitas no final do período inflacionário, as demandas pelo aprofundamento da democracia, a crise econômica brasileira e respectivo aumento da desigualdade social, a desestruturação no planejamento, que impactou a organização e produção de informações e dados, a pressão de organismos internacionais a respeito dos programas por eles financiados, a reforma de Estado, de matriz neoliberal, dentre outros (RAMOS; SCHABBATH, 2012).

Especificamente neste trabalho, a avaliação que se pretende, no que tange à sua natureza, é uma avaliação *somativa*, na medida em que se refere à produção de informações sobre implementação de programa que está sendo executado há algum tempo, ao contrário da avaliação *formativa*, relacionada à formação do programa/política (COHEN; FRANCO, 2013). Quanto à procedência da executora da pesquisa, é uma avaliação *externa*, vez que a pesquisadora responsável não integra órgãos da gestão e, principalmente, no que diz respeito ao tipo de problema ao qual a avaliação responde, trata-se de uma avaliação de processo.

A avaliação de processo, também chamada de avaliação de implementação ou, na terminologia de Aguilar e Ander-Egg (*apud* COTTA, 1998, p. 8), avaliação de instrumentação e seguimento da intervenção, é apta a aferir a dimensão de gestão e o cumprimento, durante o curso da política pública escolhida, com base no desiderato inicialmente proposto. Ela possibilita mensurar se a intervenção está se dando como planejado, se o público-alvo está sendo atingido, se os recursos estão sendo eficientemente utilizados. Diz respeito à dimensão de gestão operacional, ao acompanhamento da execução da política. Detecta, assim, as dificuldades durante o processo, o que possibilita correções e adaptações num momento posterior à avaliação (COTTA, 1998).

A avaliação de processo, ou de implementação, das medidas protetivas de urgência em Pernambuco neste trabalho, visa, portanto, a captar a percepção de gestoras/es e técnica/os do Sistema de Segurança Pública e de Justiça, bem como do Poder Executivo; observar também a percepção do impacto do deferimento ou indeferimento das medidas na situação de violência relatada por mulheres que as solicitaram e identificar as fragilidades, potencialidades e boas práticas desenvolvidas no cumprimento e implementação das medidas.

Essa aferição se deu a partir de entrevistas com gestoras/es e mulheres que solicitaram as medidas, e foram realizadas no período de Junho a Setembro de 2014. Trata-se de entrevistas semiestruturadas, que correspondem também ao banco de dados da pesquisa coordenada pelo Professor Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, intitulada “A aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre-RS, Belo Horizonte-MG e Recife-PE”, da qual esta pesquisadora participou. Os questionários aplicados atendem aos critérios de avaliação compilados por Cotta (1998, p. 7):

o programa ou projeto é compatível com os valores dos interessados? Ele atende às necessidades dos clientes/ usuários? Ele está sendo implementado como planejado? Seus resultados correspondem aos objetivos visados? Os pressupostos que informaram a elaboração da intervenção estão explicitados e encontram apoio empírico? Os recursos alocados estão sendo gastos apropriadamente (targetting) e os resultados justificam o gasto realizado? Há critérios sensíveis a efeitos secundários indesejáveis?

Além disso, utilizou-se o método da *análise de conteúdo*, tanto na elaboração dos tópicos 3, 4 e 5, quanto para análise dos resultados das entrevistas, para fins da avaliação proposta, enquanto conjunto de técnicas para análise de conteúdo e de dados qualitativos. A riqueza e possibilidades do método permite um olhar multifacetado seja sobre a Legislação, os Relatórios, Planos e Programas de Políticas Públicas seja sobre as entrevistas, conduzindo à pluralidade de significados, com orientação voltada à procura dos conteúdos não manifestos e associadas às inferências sobre o material estudado, numa perspectiva qualitativa de pesquisa (CAMPOS, 2004). Essa polissemia é interessante principalmente considerando-se a perspectiva de gênero que deve nortear a aplicação das medidas protetivas de urgência, abordagem cuja inferência influencia as constatações da avaliação aqui proposta.

Ainda sobre a técnica de análise de conteúdo, no que tange especificamente às entrevistas, empregou-se abordagem lógico-semântica, pois procedeu-se a uma classificação lógica, com parâmetros definidos (entrevista semiestruturada e categorizações apriorísticas) e análise dos conteúdos manifestos (explícitos) e conteúdos latentes das mensagens (CAMPOS, 2004). No caso das/os agentes públicas/os, as inferências giraram em torno das categorias: percepção do fluxo interno das medidas protetivas dentro de cada órgão, percepção sobre o fluxo geral (intersectorialidade da rede) e da própria efetividade das medidas protetivas. No caso das entrevistas das mulheres, os questionamentos abordaram questões como: se ela tinha conhecimento prévio das medidas protetivas, se foi a primeira vez que as requereu, qual o motivo do pedido, o que aconteceu depois da concessão (ou indeferimento), como ficou sabendo que a MPU foi concedida,

se houve descumprimento, como avalia a eficácia da MPU, se sentiu-se protegida, se recebeu visita da Patrulha Maria da Penha, se a mulher tem filhos, como ficou a relação com o cônjuge/parceiro/outra depois da concessão da medida, o que poderia ser feito pra evitar que a violência se repetisse, se conhece outras mulheres que também receberam ou solicitaram MPU e, por fim, como avalia a Rede de Atendimento.

Quanto às entrevistas em si, o contato e a marcação das entrevistas com representantes de órgãos públicos deram-se diretamente com cada um deles, sem apresentação de quaisquer resistências, e as entrevistas foram realizadas entre 18 de junho e 27 de julho de 2014. Foram entrevistadas 3 (três) agentes da Polícia Civil, 1 (uma) da Polícia Militar, 3 (três) do Sistema de Justiça e 2 (dois) do Poder Executivo. Uma vez que algumas/uns agentes eram titulares de órgãos especializados, o que permitiria a identificação, e a fim de resguardar suas identidades, aqui, quando necessárias transcrições de suas falas para exposição dos argumentos utilizados, optou-se por utilizar três categorias: operadora/es do sistema de justiça, policiais e gestora/o pública/o.

No que diz respeito ao recrutamento e seleção das mulheres, optou-se por fazê-lo institucionalmente. Foi realizado contato com uma gestora da Secretaria da Mulher do Recife, que autorizou a realização da pesquisa por meio do Centro de Referência Clarice Lispector, cuja coordenadora e departamento jurídico, de forma solícita e colaborativa, se empenharam em fazer a triagem das mulheres com o perfil desejado na pesquisa. Assim, o agendamento foi feito por meio do próprio Centro, o que conferia confiança às mulheres, já usuárias do serviço. Saliente-se, aqui, a dificuldade encontrada em localizar mulheres com medidas protetivas indeferidas, sendo esse o principal desafio da pesquisa de campo.

A maior parte das entrevistas foi realizada nas próprias dependências do Centro de Referência Clarice Lispector, sendo que, em não tendo sido possível conseguir, no Centro, pela ausência de casos por ele acompanhados, realizar todas as entrevistas pretendidas com mulheres que tiveram medidas indeferidas, foi necessário recorrer-se às duas Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de Recife, na tentativa de localizar tais casos. Na 1ª Vara, mais antiga e com maiores possibilidades de localizarmos casos de medidas indeferidas para as entrevistas, a juíza não concedeu autorização, sob o argumento de que os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher tramitam em segredo de justiça.

Porém, mesmo na 2ª Vara, foi difícil o contato (foram mais de dez tentativas para um aceite), porque, ao contrário do que acontecia no Centro de Referência Clarice Lispector, não havia referência pessoal e de confiança entre o serviço e as usuárias. A seleção era feita de modo

impessoal, a partir da pesquisa em decisões proferidas anteriormente, cujo teor de indeferimento norteou o contato. A falta de conhecimento prévio sobre a história de vida da mulher e também de sua situação atual dificultaram a escolha de mulheres não só com o perfil objetivo (medidas indeferidas) pretendido, mas também subjetivo, ou seja, com conhecida disponibilidade de falar e expor seu caso para uma pesquisa. Muitas mulheres se recusaram a colaborar ou mesmo a atender o telefonema da Vara da Mulher.

De todo modo, os desafios não obstaculizaram a aferição, do ponto de vista das mulheres ao fim entrevistadas, cuja percepção trouxe elementos suficientes para análise, demonstrados no último tópico. Agora, introduzido o trabalho e apresentados os caminhos metodológicos de sua execução, passa-se a apresentar o conteúdo da terminologia que fundamenta e delineia a política pública avaliada, que é o próprio conceito de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

6. AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Neste tópico, intenta-se contribuir com a avaliação da implementação de tais medidas, a partir da visão de gestoras/es públicos com competência institucional de atuação no tema. Foca-se na percepção dos agentes do Sistema de Segurança Pública, de Justiça Criminal, do Poder Executivo, baseando-se nas categorias apriorísticas de fluxo interno e fluxo em rede das medidas protetivas, e dos apontamentos e inferências acerca da efetividade delas, na opinião das/os entrevistadas/os.

Aqui, também, nas categorias selecionadas, vê-se o cerne da implementação de políticas públicas, preponderantemente visualizadas “como uma forma de governança em rede, uma vez que sua característica definidora consiste em exigir uma ampla coordenação entre uma gama extraordinariamente ampla de atores” (XUN WU, 2014, p. 98). De fato, a implementação é uma das mais difíceis etapas no processo de políticas públicas para as/os gestoras/es, momento em que quaisquer deficiências na concepção da política ou mesmo as vulnerabilidades do contexto e ambiente externo dela serão notados (XUN WU, 2014). Considerando isso, a avaliação de implementação aqui realizada reconhece a impossibilidade de caminho único de implementação, sobretudo numa política de gênero, pois altamente complexa, devido à diversidade de agentes envolvidos, contextos locais, e mesmo gravidade de problemas, que envolvem, inclusive, risco iminente de morte.

Porém, a despeito disso, e de um modo geral, é possível afirmar-se que, em Recife, parecem ser raras decisões que indeferem medidas protetivas de urgência no âmbito da Lei Maria da Penha. Não há sistematização dos dados de modo a quantificar tais casos, mas tal informação foi constatada a partir das conversas com o Promotor de Justiça, a Juíza da 2ª Vara e sua assessora, a equipe multidisciplinar da Vara, Psicólogas e Assistentes Sociais, e com a equipe do Centro de Referência da Mulher - Clarice Lispector (GHIRINGHELLI, 2014). De acordo com os relatos dos entrevistados, os casos de *indeferimento total* das medidas dizem respeito à não constatação da violência doméstica contra a mulher, como dissídios entre irmão e irmã ou mãe e filha por questões patrimoniais, por exemplo, como se demonstrará adiante. Um dos casos abordados, inclusive, foi nesse mesmo sentido, e envolvia a uma desavença entre mãe e filha por questão patrimonial.

A ausência de sistematização do conteúdo das decisões dificultou a localização dos casos, cuja busca baseou-se na lembrança e minutas feitas pela assessoria da juíza. Nos casos inicialmente selecionados, constatarem-se os seguintes casos de indeferimento (GHIRINGHELLI, 2016): i) “Indeferimento liminar” da medida, quando a juíza não concede a medida de pronto; ii) Declinação de competência. Nos casos de medidas protetivas envolvendo idosos ou crianças, ao invés de indeferir, declina-se da competência, vez que o Estatuto do Idoso (a) e o ECA também preveem Medidas Protetivas; iii) Indeferimento parcial das medidas, quando a juíza concede apenas algumas das medidas solicitadas; a maior parte das medidas negadas diz respeito à solicitação de alimentos provisionais, proibição de estabelecer contratos e limitação de visitação aos filhos (as); e, iv) Extinção por desistência.

Consideradas essas questões preliminares, passa-se, agora, à avaliação das entrevistas de agentes públicos e apresentação dos resultados.

6.1 PERCEPÇÃO DOS AGENTES DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA, DE JUSTIÇA CRIMINAL E DO PODER EXECUTIVO

No processo de avaliação de políticas públicas, Cotta (1998, p. 4) afirma que “o primeiro passo para analisar as condições de ‘avaliabilidade’ de um programa ou projeto é identificar os principais atores envolvidos, seus interesses e cursos potenciais de ação”. A identificação dos sujeitos envolvidos se deu, aqui, por meio dos órgãos e cargos especializados em violência doméstica e familiar contra a mulher, criados em Pernambuco após o advento da Lei Maria da Penha, a exemplo da Defensoria Especializada, das Varas Especializadas, do Departamento de

Polícia da Mulher (DPMUL), Delegacias da Mulher (DEAM) entre outros. Segundo as entrevistas, o único órgão do Sistema de Justiça e Segurança Pública que ainda não havia criado cargo específico no bojo do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, à época das entrevistas, foi o Ministério Público. O que existe é a 44ª Promotoria de Justiça Criminal, que atua junto a uma das Varas Especializadas de enfrentamento à violência.

Ainda quanto à criação de órgãos especializados, a DPMUL (Departamento de Polícia da Mulher) foi criada em 2008, sendo que a primeira delegacia da mulher do estado foi implantada em 18 de novembro de 1995. Não apenas do ponto de vista dos instrumentos instituidores dos órgãos e do próprio princípio da legalidade, que rege todos os atos da administração pública, mas aqui, na política pública de enfrentamento à violência, a Lei Maria da Penha sustenta a implementação em todos os casos. Trata-se de forma legislativa de sistematização e norte da política pública de enfrentamento à violência de gênero e do acompanhamento das medidas, a seguir delineadas.

6.1.1 FORMAS DE INGRESSO DA DEMANDA NA REDE E FLUXO GERAL DA MEDIDA

Conforme afirmado em diversas entrevistas (todos/as as/os operadoras/es do sistema de justiça), as Delegacias são de fato a principal porta de entrada na Rede de Atendimento. Nelas, o pedido de medida protetiva em Pernambuco é realizado por meio de um protocolo padrão, contendo um formulário a ser preenchido, comum a todas as DEAMs, que deve ser enviado ao Judiciário em até 48h, por previsão da LMP. De acordo com as policiais entrevistadas, o formulário qualifica vítima e agressor e contém uma descrição sucinta dos fatos. Em decorrência da urgência dos casos e do tempo da previsão legal, dificilmente consegue-se anexar laudos periciais para serem encaminhados à Vara. Não obstante, é comum que se anexe ao menos uma foto colorida da mulher solicitante para instruir o procedimento da medida. Ainda sobre a instrução do procedimento:

[...]a gente tem que instruir com o máximo de documentos possíveis: certidão de nascimento, oitiva das partes, testemunhas. Mas nem sempre a vítima traz, porque não tem conhecimento de que necessita, naquele momento do registro, trazer documentos. [...] (Policiais)

Quando ela quer alimentos provisionais, a gente bota aproximadamente o que ele [o homem contra quem se pede a medida] ganha por mês, por semana.[...] (Policiais)

A Patrulha Maria da Penha, da Polícia Militar, atua na fase pré-deferimento da medida, fazendo o acompanhamento dos pedidos realizados. Ou seja, logo após o pedido das MPUs na DEAM, ela envia uma lista para a Patrulha e também para a Secretaria da Mulher do Governo do Estado. Uma equipe de policiais faria visitas sistemáticas à vítima e ao acusado durante a vigência da medida.

A Polícia Militar procura monitorar o cumprimento das medidas protetivas estabelecidas pela Lei, que são solicitadas pelas Delegacias Especializadas da Polícia Civil e pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, procura agir em parceria complementando a ação das Delegacias Especializadas e visando aumentar a cultura de punibilidade e sanção aos agressores, para que haja uma maior eficácia da Lei. (Policiais)

Segundo as Policiais, só na DEAM de Recife, no primeiro semestre de 2014, havia 2.450 ocorrências e 1.322 inquéritos. Isso dá uma média de 13 ocorrências por dia, sendo que o número de ocorrências ainda não está completo pois, por exemplo, no caso de injúria, é necessário fazer-se a queixa-crime, de modo que as mulheres são encaminhadas à Defensoria Pública. A oitiva de testemunhas e do próprio agressor é realizada e anexada ao documento sempre que possível. Mas, de um modo geral, a palavra da vítima é suficiente para a solicitação da medida protetiva.

No que diz respeito aos critérios utilizados para o enquadramento do caso na LMP, as Policiais afirmam que estão baseados, principalmente, na relação com o agressor e no tipo de violência, e não no tipo penal em si mesmo, e afirmam, ainda, a possibilidade de enquadramento dos casos de relações homoafetivas, quando a agressora não é homem. A ênfase, portanto, pela previsão da LMP, é quanto à vítima, que necessariamente é mulher, e a esse contexto (relação de proximidade/conjugalidade/familiar/afeto) da pessoa que agride.

Os casos que chegam à DEAM mas não se enquadram na LMP normalmente baseiam-se em outros tipos de relação, a exemplo de conflitos entre vizinho e vizinha (diz uma das delegadas que é o mais comum), e é, então, remetido para uma outra Delegacia. Segundo as entrevistadas, é comum que as mulheres procurem a DEAM com casos que não se enquadram no universo da LMP, pelo entendimento de que a delegacia presta um serviço especializado para a mulher, independentemente do tipo de crime, e pelo desconhecimento dos detalhes da LMP.

A Lei Maria da Penha, de certa forma, não estabeleceu o tipo penal, os crimes são os mesmos, a gente tem ameaça, lesão corporal, dano, injúria, calúnia, os crimes contra honra. O que vai diferenciar se ela [vítima] vai ser atendida ou não na Delegacia da Mulher é a relação dela com o agressor ou a situação em que ocorreu o fato. Se for um caso de lesão, de ameaça, de injúria, praticado por uma pessoa que não tem um laço familiar, ou não tem uma relação afetiva, não existe um vínculo com aquela mulher, vai ser remetido para uma Delegacia comum. (Policiais)

Também afirmam que, quando uma mulher chega à Delegacia, ela geralmente já foi vítima de agressões múltiplas, apenas procura a DEAM em última hipótese.

A gente sabe que quando uma mulher procura a Delegacia ela não é só a mulher vítima de violência, ela é a mãe que evitou vir, ela é a pessoa que precisa do homem para manter o lar. Quando ela vem [...] é porque [...] não suporta mais aquela violência, está no último estágio. [...] Ela já vem sendo vítima há muito tempo. (Policial)

Após esse momento inicial, dá-se prosseguimento ao inquérito, em todas as suas fases, sendo que as DEAMs não acompanham mais as medidas protetivas, tampouco sabem, posteriormente, se houve deferimento, indeferimento ou ciência do agressor.

Apontam as Policiais também que muitas mulheres, logo após registrarem o Boletim de Ocorrência, choram, sentem-se culpadas, tem medo das consequências sobre o trabalho do companheiro/marido o que, somado à dependência financeira, induzem à desistência ou mesmo dificultam sua ruptura com o ciclo de violência

[...]tem pressão dos filhos, pressão dos parentes, do sogro, da sogra. Se ele perder o emprego, ficar com a ficha suja. Toda uma questão social que, de certa forma, facilita que ela fique sendo vítima de violências sucessivas, a dependência financeira. (Policial)

Ainda quanto à solicitação da medida, também a defensoria pública especializada pode atuar solicitando a medida protetiva, complementando o pedido que vem da DEAM e ainda estar presente em todas as fases do processo. Uma/um operadora/o do sistema de justiça afirma que o dever da Defensoria Pública é dar os esclarecimentos necessários às mulheres em situação de violência e, ao mencionar essa missão, traz à tona o fato de que dificilmente os céleres prazos estipulados pela LMP são cumpridos na prática.

De acordo com o relato, não é tão comum a Defensoria fazer a solicitação da medida protetiva. Corroborando as falas dos outros atores, a Operadora também afirmou que a principal porta de entrada das medidas protetivas é a delegacia. Contudo, afirmou que em muitos casos a defensoria atua no sentido de complementar esse requerimento de medidas protetivas.

Após a solicitação das medidas, na Delegacia, Defensoria (ou de outras formas), as MPUs são encaminhadas ao Judiciário. No Recife, existem três Varas Especializadas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a mais recente criada em janeiro de 2016. O encaminhamento dado à solicitação da mulher em situação de violência não vai mudar de acordo com o órgão que remeteu a solicitação (DEAM, Defensoria ou outro), mas sim de acordo com o

tipo de medida solicitada. As medidas mais solicitadas são o afastamento do lar e a proibição de contato entre a vítima, seus familiares e suas testemunhas.

Os critérios básicos para a concessão de uma medida protetiva são a avaliação de sua necessidade para o caso específico e de seu caráter de urgência, para prevenir que um mal maior aconteça à vítima. Em regra, a palavra da vítima é o bastante para avaliar o requerimento da medida, sendo destacado que a vítima tem responsabilidade por suas afirmações, podendo responder pelo crime de denúncia caluniosa contra o agressor caso esteja mentindo.

O critério adotado é a necessidade do pedido, a urgência do pedido, se há um risco na demora de atender aquele pedido a gente atende para evitar o dano efetivo. Quando um homem ameaça uma mulher de morte, se a gente imediatamente não afasta ele de casa e não proíbe ele de se aproximar dela, a gente está pondo ela em risco, deixando que ele possa concretizar o que ele está anunciando. Para evitar que aquilo aconteça, como medida preventiva a gente imediatamente concede a medida protetiva. (Operadoras/es do sistema de justiça)

É interessante perceber que a operadora do sistema de justiça acima demonstrou a existência de um método de trabalho, no que tange à concessão de medidas com base somente na palavra da vítima, que obedece a uma hierarquia valorativa dos danos impostos aos envolvidos. O método utiliza, portanto, as medidas protetivas na perspectiva de direitos da pessoa, direitos da mulher. No caso do deferimento da medida de afastamento do lar, é preciso um mínimo de elementos, como a comprovação se o casal convive, de fato, sob o mesmo teto. Essas provas são atestadas, investigadas pela Delegacia e, em sendo esse o caso, a medida é deferida de pronto. Uma das Operadoras do sistema de justiça aponta que para onde o homem vai não é responsabilidade da Vara Especializada.

Eu costumo fazer sempre assim: a vítima pediu, vou me basear só no pedido da vítima, sim, porque a vítima tem uma grande responsabilidade. Ela pode responder por denúncia caluniosa se ela estiver mentindo, que é um crime grave, então ela tem a responsabilidade de falar a verdade. Mas mesmo assim, tem medidas protetivas que não têm caráter irreversível, ela não prejudica de modo a não poder desmanchar o que fez. Quando eu concedo uma medida que eu posso desmanchar sem praticar danos maiores, então eu não vejo mal nenhum em conceder. Sempre quando vem a medida de não aproximação da vítima, eu concedo, porque não vejo nenhum dano para o direito do suposto agressor que eu proíba ele de se aproximar de uma pessoa que não quer que ele se aproxime dela. (Operadoras/es do sistema de justiça)

A decisão sobre o deferimento ou o indeferimento da medida não é feita na audiência de instrução, mas logo após o recebimento da solicitação. Mas é possível realizar a *audiência de justificação*, na qual a Juíza chama a vítima para ter acesso a maiores detalhes do caso. Tanto a vítima quanto o agressor tomam conhecimento da decisão a respeito da medida protetiva por meio

da visita de um oficial de justiça, que notifica a vítima e intima o agressor. Segundo uma das entrevistadas, todas as decisões a respeito de medidas protetivas são comunicadas às delegacias especializadas que a remeteram (no caso, especificamente a DEAM de Recife).

Quanto à competência institucional do Ministério Público no fluxo das medidas, este não atua quando da fase inicial de apreciação da medida protetiva devido ao seu caráter cautelar e liminar.

A ausência do Ministério Público está prevista em lei, porque o nome já diz tudo, é medida protetiva de urgência, não é razoável que o Ministério Público opine, dê um parecer realizando algum requerimento se a substância da medida protetiva é a urgência, é a necessidade de acautelar de imediato a vítima de violência doméstica (Operadoras/es do sistema de justiça).

Sendo assim, o MPPE vai atuar após a decisão. Quando a solicitação da medida protetiva é deferida ou indeferida, o ministério público é notificado e a partir de então pode se manifestar, em caso de discordância, por meio da interposição de recurso. Contudo, os casos de recurso são raros.

(...) porque na Vara de Violência Doméstica e Familiar “x” os critérios para deferimento dessa medida são critérios de cognição muito sumária. Então posso dizer a você, sem medo de errar, que mais de 90% (noventa e nove por cento) das medidas protetivas de urgência solicitadas pelas mulheres vítimas de violência doméstica, tanto na Delegacia como através de advogados diretamente ao Juiz, são deferidas. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Ainda assim, quanto a esses 10% de casos para os quais não se aplica a LMP, afirma a Operadora/o que o Ministério Público nunca recorreu das decisões, pois trata-se de casos patentes de ausência de relação que fundamente sua aplicação, ou seja, não são relações domésticas, familiares e/ou de afeto, também, não se relaciona à existência ou não de uma hipossuficiência da mulher na relação. As opiniões das/os entrevistadas/os apontam que há concordância entre o Judiciário e o MPPE quanto aos casos de indeferimento. Em caso de dúvida quanto à natureza da relação ou se aplicável a Lei, espera-se citar o agressor para ouvi-lo e, só depois, apreciar.

Existe ainda a possibilidade de o MPPE solicitar medidas protetivas para a mulher vítima de violência, quando toma ciência do deferimento de outras medidas. Para a Operadora/o, em regra, as medidas deferidas mais comuns são afastamento do lar, proibição de contato e proibição de aproximação. Mas, em casos que as/os operadoras/es considerem necessária outra medida, como suspensão da visitação, chamam a vítima para conversar e em caso de concordância podem

fazer de ofício a solicitação da medida ausente do pedido inicial, ou orientá-la a fazer esse requerimento junto à Defensoria.

Ainda quanto ao Ministério Público, uma das/o Operadoras/o do Sistema de Justiça chama atenção para o fato de que existem 6⁹ Varas de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no estado, mas só um cargo de promotor/a criado, o que significa que o promotor na função tem dedicação exclusiva e o os outros acumulam essa função com o trabalho em outras varas. Essa questão também foi mencionada pela juíza presente na reunião da Câmara Técnica para amenizar as críticas que estavam sendo feitas as suas colegas. Ainda quanto àquele órgão, uma das/o Operadoras/or afirmou que existe certo descaso institucional com a temática, como se este fosse um problema menos importante do que os outros tantos que o Ministério Público, de forma geral, tem que lidar.

(...) geralmente, a questão da violência doméstica contra a mulher é vista como algo pequeno, de pouco interesse de juízes, promotores e delegados. Essa é a verdade, há um desinteresse. Sem medo de errar, há um preconceito em trabalhar com essa área, em dar a devida importância para uma violência que, para mim, é a mãe de todas as violências.
(Operadoras/es do sistema de justiça)

De todo modo, o Núcleo de Apoio à Mulher do MPPE em PE, coordenado pelo mesmo promotor que atua na promotoria da mulher, desenvolve alguns projetos, dentre elas a criação de um *software*, chamado *Ravena*, para organizar informações relevantes para a formulação de políticas públicas mais eficazes no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher e fortalecer a articulação e comunicação institucional da rede de enfrentamento.

Em toda essa rede, mostrou-se importante o papel da Secretaria da Mulher do Governo do Estado, seja no papel de presidenta da Câmara Técnica de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, seja na articulação dos serviços, alguns de sua competência específica, como o serviço de Abrigamento de mulheres em situação de violência e risco iminente de morte, outros a ela correlata, por meio da Diretoria Geral de Enfrentamento da Violência de Gênero, como a articulação de atores/atrizes da rede, capacitação de Centros de Referência etc.

⁹ Atualmente, são nove.

O atendimento direto às mulheres em situação de violência feita pela Diretoria diz respeito ao serviço de abrigamento, na entrega do aparelho à vítima beneficiária da medida protetiva do monitoramento eletrônico e no apoio ao cadastramento no CIODES.

Essa mulher presta queixa na Delegacia, está em um Centro de Referência ou em uma Vara de Violência contra a Mulher, ela relata a violência que está sofrendo, diz que não pode voltar para casa, que já recebeu várias ameaças de morte, que está com risco iminente de morte. Nosso serviço é ativado, a gente vai buscar essa mulher, leva para uma Casa Abrigo, leva seus filhos, para a partir dali construir uma nova forma de vida para essa mulher. O nosso atendimento direto se dá pelo serviço de abrigamento. A gente também tem um papel fundamental na Patrulha Maria da Penha, no monitoramento eletrônico e também no cadastro do CIODES [Centro Integrado de Operações de Defesa Social], que é outra ação que a gente implementou de janeiro para cá. (Gestoras/es públicos/as)

[...]

A mulher que é cadastrada [no CIODES] recebe uma senha de quatro dígitos. Ao ligar para o 190, se ela se sentir em uma situação de risco, ela liga, dá aquela senha de quatro dígitos e, automaticamente, é encaminhada uma viatura empenhada com o atendimento para ela. (Gestoras/es públicos/as)

No que diz respeito ao agressor, segundo uma das entrevistadas o que existe na SecMulher-PE é o estímulo para que a CEAPAS – Centro de Apoio às Medidas e Penas Alternativas, ligada à Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, realize essa atividade. Ao tempo em que avalia como importante esse trabalho, também acredita ser necessário, inicialmente promover o fortalecimento da vítima.

Ao falar sobre as agressões múltiplas sofridas por mulheres, afirma que a reincidência no Brasil, conforme dados do SINAN é de 40%, sendo de 44% em Pernambuco, ou seja, maior que a média nacional, e aponta as campanhas de conscientização e educação vinculadas intrinsecamente à prevenção dessa reincidência da própria violência contra a mulher. Todo esse fluxo, a fim de ser exitoso, depende da articulação em rede dos órgãos envolvidos. A seguir, aponta-se, a partir da perspectiva das pessoas entrevistadas, como tem se dado essa articulação.

6.1.2 ARTICULAÇÃO EM REDE

A capacidade operacional é a base da implementação de políticas públicas, notadamente na capacidade de coordenação da rede. A habilidade de trabalhar em conjunto para um objetivo comum é um desafio, principalmente quando se trata de órgãos de setores diferentes dentro do aparato estatal, mas que é imprescindível para o êxito dos resultados e metas esperadas, quanto à

proteção das mulheres, devendo considerar a partilha de informação, de recursos e, principalmente, na implementação conjuntamente das tarefas atribuídas. (XU WUN, 2014)

Para essa governança compartilhada, o fluxo de comunicação e a gestão de informações é imprescindível, pois cada órgão, para além do andamento das medidas em âmbito interno, faz parte da cadeia de solicitação/apreciação/deferimento (indeferimento)/monitoramento, tendo sua atuação comprometida ou mesmo comprometendo a do outro órgão, caso não disponha das informações precisas, e em tempo hábil, acerca de cada caso que, como se verá no próximo capítulo, envolve riscos prementes, inclusive de morte.

Nesse sentido, um dos exemplos da frouxa articulação na rede entre os órgãos de enfrentamento diz respeito ao fluxo de informação do judiciário para a delegacia, no que diz respeito às medidas que são deferidas. Segundo a informação prestada, todas as decisões a respeito de medidas protetivas são comunicadas às delegacias especializadas que a remeteram (no caso, especificamente a DEAM de Recife). As Policiais afirmaram não ter esse retorno e que a busca por um protocolo para o acompanhamento da medida estaria atualmente em discussão no âmbito da Câmara Técnica do Pacto pela Vida. Segundo uma das Policiais, até 2010, as delegacias conseguiam consultar pela internet essa informação, por meio de acesso à base de dados do Judiciário e podiam acessar esses dados. Mas esse acesso direto foi interrompido, porque o Judiciário restringiu as informações disponíveis relativas a esse crime, visto que os processos que a ele correspondentes tramitam em segredo de justiça. Atualmente, as Delegacias, segundo as Delegadas, não são comunicadas nem do deferimento nem da ciência do agressor.

Contudo, ficou claro durante a observação realizada na reunião da referida Câmara Técnica que a juíza que participou da reunião é uma espécie de *outlier* dentro do judiciário. Diferente dos colegas, ela prioriza as reuniões e os debates entre a rede, que visam otimizar a atuação de todos os órgãos envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher. Desse modo, é possível que este seja um comportamento adotado somente pela Vara em que ela é a titular.

De todo modo, essa articulação deficitária pode comprometer a proteção das mulheres, sobretudo quando da reincidência das agressões e retorno da mulher à delegacia, não sendo possível, muitas vezes, por parte das Delegadas, conhecer se se trata de um descumprimento de MPU (o que poderia ensejar prisão).

É um dado importante, porque caso a medida não seja cumprida, pode ensejar na prisão do agressor. Mas para isso ela precisa ser deferida e ele precisa ser notificado. Então, a gente encaminha, mas não tem o acompanhamento disso no Judiciário. (Policiais)

No que diz respeito à integração entre Polícia Civil e Polícia Militar, para os casos da LMP, algumas Policiais entrevistadas afirmam que houve evolução, mas, pelas falas das entrevistadas, ainda seriam necessários alguns ajustes, o que reforça a percepção de que um dos maiores desafios para o aumento da eficácia tanto das medidas protetivas, quanto da própria LMP, é uma maior articulação e integração entre os órgãos. Essa integração também se deu em virtude do lançamento Patrulha Maria da Penha, capitaneada pela Polícia Militar e, em sendo uma polícia ostensiva, no caso de flagrante.

Uma/um das/os Policiais entrevistadas/os também aponta como um grande gargalo para maior eficácia das medidas protetivas a falta de articulação. Afirma que houve grandes avanços e que há, também, um projeto de criar sistema de informação única, que possa conjugar, por exemplo, as informações do Judiciário, a respeito do julgamento das Medidas Protetivas e processos julgados, os dados sobre os boletins de ocorrência das Delegacias, as informações sobre o abrigo da SecMulher, a fim de construir o caminho que trilhou a mulher na rede de atendimento, o que faz coro à necessidade de melhoria no fluxo de informação, para progresso do fluxo geral de andamento das próprias medidas.

6.1.3 IMPRESSÕES SOBRE EFICIÊNCIA E EFETIVIDADE

Um dos critérios inferidos durante as entrevistas, para se perceber a efetividade das MPU na fala das/os entrevistadas/os, foi a não reincidência do fato gerador da solicitação da medida e, o outro, sobretudo na fala de Operadoras/es de justiça, na prevenção de feminicídios, no contexto da violência.

Uma/um das/os Operadoras/es, inclusive, afirmou que, quanto às agressões múltiplas ou reiteradas, a ideia é mitificada. Que são casos que existem, mas não com tanta frequência quanto se imagina, ainda mais depois que tais casos chegam ao Sistema de Justiça. Chegou a comentar o fato de uma mulher que passou dezenove anos em situação de violência, para poder procurar apoio institucional. Já uma/um das/os Gestores/as afirmou que a mitigação da possibilidade de agressões múltiplas relaciona-se ao monitoramento e fiscalização do cumprimento das MPU, sobre o que se discorrerá no próximo tópico.

Quanto aos homicídios de mulheres no contexto da violência doméstica, segundo informações de uma das/os Operadoras do Sistema de Justiça, dos cerca de 8 (oito) mil processos de uma das Varas de Violência, apenas um resultou em morte e, deixa claro que o erro na avaliação,

neste caso, teria sido da Polícia Civil. Esses números embasam sua avaliação absolutamente positiva a respeito da eficácia e da importância das medidas protetivas no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Já as Policiais, em suas falas, apontam a eficiência das MPUs vinculada à hipótese preventiva de outras violências, assim como na possibilidade de o agressor ser preso, o que, para elas, impacta na ideia da impunidade dos crimes cometidos contra a mulher, servindo como freio inibidor de outras futuras condutas delitivas. De um modo geral, a avaliação que as Policiais fazem das medidas protetivas é bastante positiva, especialmente por ter um caráter emergencial e dar uma resposta rápida (pelo menos em teoria) tanto à vítima quanto ao agressor. Contudo, a despeito desse ganho em termos de instrumento formal, na prática alguns ajustes são necessários na opinião das delegadas, especialmente no que tange à **fiscalização da medida**. O monitoramento eletrônico e a patrulha Maria da Penha são percebidos como mecanismos que visam melhorar a fiscalização e controle da situação da mulher e do agressor, respectivamente, depois e antes do deferimento das medidas.

Eu acredito que [as medidas protetivas de urgência] seja[m] um dos melhores instrumentos da Lei Maria da Penha. Pela praticidade, pela forma simples. Ela tem dois momentos que eu acho que são críticos: um é a compreensão da mulher do que é aquela medida. Porque, muitas vezes, a mulher vem e diz que quer aquela medida, mas não é possível, não é necessária. Depende do policial, da pessoa que recebe a mulher, explicar. O outro [momento crítico] seria como fiscalizar. Já tem essa primeira lacuna entre solicitação e deferimento. Se deferir, quem vai fiscalizar? Até pouco tempo atrás, a própria mulher fiscalizava e voltava à Delegacia para dizer que ele continuava perturbando, continuava indo na casa. (Policiais)

Apesar disso, elas também afirmam, no único ponto de avaliação crítica em seus discursos, que o procedimento de caráter cautelar, o qual exige uma celeridade que na prática esbarra no funcionamento e no tempo da burocracia de todos os órgãos envolvidos.

Deveria ter mais agilidade em alguma coisa que, quando ela viesse na Delegacia, a gente já tivesse, quando a gente chamasse o homem já tivesse. Por exemplo, lesão corporal, são quinze dias para a mulher retornar. Então, em mais ou menos um mês a gente chama o homem. Se em um mês tivesse uma protetiva ele já se assustava. Às vezes, ele não tem isso em mãos. Se a gente tivesse ele já repensava para fazer outra coisa. (Policiais).

[...] imediatamente a gente informa à Delegacia da Mulher, porque como vem de lá o expediente, a gente informa o expediente. Primeiro a gente informa através de ofício, depois a gente passou a informar através de e-mail, porque a Delegacia tem um email funcional e a gente comunica através de email funcional. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Por parte de uma das Operadoras, assim como a feita pelas Policiais, a avaliação geral sobre as MPU é bastante positiva. E é intensa a valoração do impacto das medidas para a contenção da violência de gênero.

O processo penal que vira depois, que é o processo do crime que ele teria praticado, vai ser apurado no sentido de puni-lo. Mas a medida tem uma eficiência imediata, porque ela vem solucionar o conflito, tanto que, às vezes, só a medida protetiva resolve a questão. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Outra/o das/os Operadoras/es do sistema de justiça entrevistadas/os também faz uma avaliação positiva das medidas protetivas, porque acredita que a existência de uma punição eficaz é capaz de conter não só um crime específico, mas também de dissuadir o cometimento de outros. A perspectiva punitiva ficou mais evidente, em sua fala, que a cultura de prevenção da violência.

Certamente. Se não houvesse a sanção seria uma forma de incentivar a continuidade desse processo e ninguém quer que aconteça. Com certeza, com a punição, com essas medidas, com a publicidade, com o pessoal que está sendo preso, está sendo tolhida a liberdade, certamente é um fator preponderante para a diminuição e erradicação desses casos, no futuro. (Operadoras/o do sistema de justiça)

De outro lado, essa/e mesma/o Operadora/o afirma que o tempo de deferimento como bem aquém da necessidade de proteção urgente da mulher. Segundo ela/e, foi possível, por meio do *software* Ravena, iniciativa do Núcleo da Mulher do MPPE, perceber que o tempo entre o requerimento e o deferimento ou indeferimento da medida protetiva atualmente é de 30 dias.

Lamentavelmente, quase trinta dias. E eu posso dizer que a juíza “x” já tentou resolver o grande nó, **que é a distribuição**. A Delegacia geralmente cumpre o prazo de horas previsto na Lei, mas esse procedimento tem que ir para a distribuição, sofrer um processo burocrático para chegar às mãos da Juíza. Como a distribuição sequer é no mesmo prédio, chega atrasadíssimo à Juíza. (Operadora/o do Sistema de Justiça) (grifos nossos)

Uma das formas apontadas por uma das pessoas entrevistadas para minimizar esse problema foi a ampliação da competência do Ministério Público, nos casos da Lei Maria da Penha, para a realização de audiência do MP e do agressor, sem a presença do juiz, de modo que o MP já oferecesse a pena, a ser homologada pela juíza.

Proposta semelhante, de ampliação de competência para realização de atividade jurisdicional em caráter excepcional, no âmbito das MPU, foi apresentada por meio do Projeto de Lei Complementar 07/2016, de que se falou acima, para permitir que o Delegado de Polícia decida sobre o deferimento ou não das MPU logo após o registro da ocorrência policial. A Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) já apresentou Norma Técnica (Nº OS/2016/CONAMP) opinando pela inconstitucionalidade do projeto. Porém, vale aqui refletir, no

âmbito da implementação de políticas, que existem conflitos intra e interorganizacionais endêmicos da burocracia, sobretudo numa forma de governança em rede, e os interesses, ambições e tradições de cada órgão (XU WUN, 2013). Ou seja, a mesma argumentação utilizada na Norma Técnica (da possibilidade de mero despacho revogar decisão judicial) também se aplicaria ao Ministério Público, por exemplo. Obviamente, para além de um conflito de interesses internos de órgãos, necessita-se pensar alternativas à morosidade apontada, a fim de atender as principais interessadas na situação: as mulheres em situação de violência.

Em sua avaliação da eficácia da medida protetiva, uma/um das/os operadoras/es demonstrou uma fazer uma reflexão crítica sobre o trabalho da rede de proteção à mulher e as burocracias institucionais dos órgãos que a compõem. Avalia positivamente, reconhece a importância, mas destaca que eficácia depende da capacidade de atender em tempo hábil a demanda solicitada. Apesar do decurso do tempo para apreciação da medida, que pode comprometer sua eficácia, afirma que ainda mais demora o processo criminal, que apura o delito em si contra o agressor, momento em que compartilha que já acompanhou diversos casos que, só com o deferimento da medida protetiva, o agressor “recuou”, não foi reincidente na violência e mudou de postura.

A eficácia é como te disse desde o começo, se a medida é dada em tempo, se consegue chegar em um momento oportuno, ela é eficaz. A eficácia depende, muitas vezes, se a mulher procura a Defensoria ou procura, de alguma forma, algum órgão que faça parte da rede e diz o que está acontecendo. A gente pode chegar a tempo para corrigir o problema. Mas se não houver procura ou se o próprio sistema demorar em dar a medida protetiva, digamos assim, tem esse percurso da Delegacia para a Justiça, da Justiça para o Oficial de Justiça, vai na casa da pessoa, então isso tudo é um tempo, poderia ser um processo mais rápido. Mas, infelizmente, a gente tem essa burocracia. Isso faz com que o agressor saia do local, se esconda. Ela é eficaz, sem dúvida nenhuma. Acho que a medida protetiva foi o que veio de melhor, hoje em dia eu aposto muito na medida protetiva. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Por fim, uma/um das gestoras/es afirmou que a efetividade das MPUs, que avaliou de grande importância, está vinculada à capacidade fiscalizatória do Estado, para desincumbir da mulher a responsabilidade por monitorar isso.

Eu posso dizer que a gente tem conseguido fazer esse trabalho [de fiscalização] e é preciso interiorizar. Tanto a Patrulha, que tem só em Caruaru, quanto o monitoramento eletrônico. Porque aí, sim, o Estado vai fazer o seu papel, que não é só de deferir, mas também de fiscalizar o cumprimento. [...] A gente deixa muito na mão da mulher e elas ficam tendo esse peso (Gestoras/es públicos/as)

A seguir, seguem o aprofundamento das impressões das pessoas entrevistadas sobre esse ponto, o monitoramento das medidas protetivas de urgência.

6.1.4 FISCALIZAÇÃO E DESCUMPRIMENTO DA MEDIDA

Segunda informaram as/os operadoras/es do sistema de justiça, o Judiciário não tem um mecanismo próprio de acompanhamento e fiscalização da medida protetiva, após o seu deferimento. De acordo com a fala de uma das Operadoras de Justiça, é possível perceber que as informações sobre a medida protetiva são repassadas dentro da Câmara Técnica para Enfrentamento da Violência de Gênero Contra a Mulher do Pacto pela Vida (PPV), mas a fiscalização é feita de modo pouco sistemático pela Polícia Militar, com a Patrulha Maria da Penha, e de modo mais efetivo, para os casos mais graves, pela Secretaria da Mulher e pela Secretaria de Ressocialização por meio do Monitoramento eletrônico.

Para os casos que não estão sendo monitorados, mesmo que exista a visita da patrulha, a fiscalização do cumprimento da medida é feita, na prática, pela própria vítima que pode se dirigir aos órgãos que estão mais próximos dela, como a DEAM e a defensoria, para reportar o descumprimento da medida por parte do agressor e solicitar as providências cabíveis.

Porque ele pode descumprir praticando outro crime e ela pode se dirigir diretamente à Vara e conversar com a Defensoria Especializada no Atendimento à Vítima. Se ela for na Delegacia é bom, porque ela vai gerar um outro boletim de ocorrência, que vai ser um documento que ela vai trazer para dar mais base ao que ela está afirmando, que é o descumprimento. Como esse descumprimento pode gerar até uma prisão preventiva é bom que ela venha acompanhada de elementos probatórios. (Operadoras/es do sistema de justiça)

Para o monitoramento, das medidas, dois instrumentos receberam destaque nas entrevistas, a Patrulha Maria da Penha e o Monitoramento Eletrônico. A Patrulha Maria da Penha, na verdade, atua no momento anterior à concessão, numa proteção ostensiva às mulheres que solicitaram medidas. É um projeto recente dentro da PM-PE e estava em execução há um ano, quando da entrevista. Contudo, as/os operadoras/es que fazem parte da rede de proteção à mulher em situação de violência depositam todas as esperanças nesse projeto para a melhora do acompanhamento das medidas protetivas.

O monitoramento eletrônico para os casos da Lei Maria da Penha é uma ação recente do Governo do Estado de Pernambuco, que tinha menos de um ano de vigência quando da entrevista, e está sob coordenação por duas Secretarias de Estado, a SERES (que cuida do agressor) e a Secretaria da Mulher (que faz o acompanhamento da vítima). Como no caso da Patrulha Maria da Penha, o monitoramento eletrônico aparece nas falas dos informantes ora como um mecanismo de

aperfeiçoamento do controle das medidas protetivas, ora como parte do mecanismo de efetividade das Medidas.

Para os casos da LMP, o monitoramento eletrônico funciona da seguinte forma: primeiro, são criados os limites, as áreas de exclusão para que a vítima esteja realmente protegida. Desse modo, a equipe precisa ter o acesso aos dados da vítima, estabelecer os critérios, para então informá-la das regras e treiná-la no uso do equipamento. Só depois do cumprimento dessa etapa é que se poderia abordar o agressor. Mas na prática nem sempre tem acontecido dessa forma, especialmente quando o monitoramento é condição para a liberdade de um réu preso, que já está no final do prazo legal de sua prisão.

Afirma uma/um das gestoras/es que um gargalo enfrentado no início dizia respeito ao tempo de informação da decisão, pois, muitas vezes, o agressor encontrava-se preso, o alvará de soltura, que precisa ser cumprido imediatamente, ordenada a realização do monitoramento eletrônico, mas como ainda não se tinha localizado a mulher, a colocação da tornozeleira era inócua.

O que a gente tem procurado buscar no Judiciário é a possibilidade da informação chegar primeiro para a Secretaria da Mulher, que tem que localizar a vítima, convidá-la, já que não seria uma convocação, porque ela não é obrigado a isso, entregar o equipamento, fazer o cadastramento para que, depois, a gente possa trabalhar com o agressor. O alvará de soltura é imediato, no caso de réus presos. Se ela expedir o alvará de soltura eu tenho que cumprir imediatamente. (Policiais)

Nesse momento inicial, o monitoramento eletrônico só está sendo aplicado aos casos mais graves com réu preso que está para sair da prisão. Quem decide sobre a necessidade do monitoramento é o judiciário, mas a polícia também pode solicitar.

Via de regra, 70% (setenta por cento) do monitoramento eletrônico tem sido de pessoas que estão presas, que já cumpriram aquele tempo de prisão e a Justiça, em razão da gravidade, tem liberado, mas com monitoramento.

[...]

É um assunto importante que nós não estamos utilizando o monitoramento em qualquer caso. Estamos tentando priorizar os casos em que o agressor é contumaz, reincidente, agressivo, aqueles casos em que o monitoramento eletrônico vem, efetivamente, como uma medida de proteção.

(Gestoras/es públicos/as)

Sendo uma ação bastante complexa, demanda um nível razoável de articulação entre os órgãos envolvidos para que possa ser executada eficazmente. Atualmente, esse é o seu maior desafio. O aprimoramento dessa política pública, de alguma forma, pode gerar, como consequência

não pretendida, uma maior articulação entre os entes que fazem parte da rede de proteção à mulher vítima de violência no estado.

Segundo uma/um dos/as gestoras/es, a principal dificuldade atualmente reside nessa padronização dos procedimentos entre os órgãos, pois, em sua opinião, para que o monitoramento funcione é preciso trabalhar com critérios e limites bem definidos. E tais critérios precisam estar especificados nas decisões que preveem o monitoramento do agressor. O monitoramento dos agressores é realizado 24h por dia, em tempo real, e por meio de protocolos estabelecidos. Existe um centro de monitoramento contratado, que é a empresa que presta o serviço. O Protocolo envolve a) envio de sinal vibratório de alerta ou b) solicitação da recaptura. Os plantonistas observam as telas, em caso de descumprimento da medida, reportam ao CEMER, que toma a decisão sobre qual protocolo executar.

Logo, assim é a sequência: i) Centro de Monitoramento: Plantonistas da empresa acompanham em tempo real; ii) 2º Centro de Monitoramento: CEMER – após receber as informações do primeiro centro, tomam a decisão sobre qual o procedimento a ser adotado; iii) 3º Centro de Monitoramento: CIODES (Centro Integrado Operacional de Defesa Social) – sendo a decisão do CEMER pela “recaptura”, passa para o CIODES, que executa a operação.

De todo modo, pondera a/o gestora/o a necessidade de verificar o dolo nos casos de quebra da área de exclusão.

Quando há uma aproximação tenho que verificar se a aproximação é da vítima para com o agressor ou do agressor para com a vítima. Tenho que verificar se aquilo não é um trajeto habitual. [...] O acionamento não se dá, necessariamente, pela violação da área de exclusão da vítima, e, sim, por uma série de análises que a gente faz. (Gestoras/es públicos/as)

Afirma também que, hoje, há 4 (quatro) mil presos sendo monitorados nas modalidades de regime semiaberto, medidas cautelares, prisão domiciliar, sendo que havia, no momento da entrevista, apenas 35 (trinta e cinco) referentes ao caso da Lei Maria da Penha. Nesse período, desde o início do monitoramento, foram realizadas dez prisões de homens que violaram a regra, sendo que não houve nenhum caso de mulher agredida pelo agressor que violou a área de exclusão.

Outro ponto que ainda estava em discussão era em relação à resposta imediata. Segundo informou, em alguns estados que implementam o mecanismo, é necessário informar à Juíza a quebra das regras, para que ela decida sobre a necessidade ou não do recolhimento da pessoa monitorada. Na opinião do gerente, que inicialmente coincidência com a opinião do Judiciário

Especializado, uma vez violadas as regras do monitoramento, o homem deveria ser imediatamente recolhido.

Segunda outra/o Gestora/o, também o monitoramento das MPU's é imprescindível para a quebra da reincidência, que fica, muitas vezes, sob incumbência de a própria mulher realizar. Assim, o monitoramento eletrônico vem desvencilhar a mulher desse papel de monitorar, direcionando-o ao Estado. Ainda sobre o rompimento da relação de violência, aposta no fortalecimento da autoestima das mulheres, e da necessidade de resposta eficaz dos órgãos públicos para esse fim.

Quando questionadas sobre os principais mecanismos que poderiam ser acionados para evitar que a situação de violência contra a mulher se repita com a mesma vítima, aparecem nas falas das Policiais questões relativas a políticas públicas educacionais de longo prazo, cujo foco estaria voltado tanto para o empoderamento da mulher, quanto para a conscientização do homem. Não há, porém, no âmbito da Polícia Civil, projetos de longo prazo para trabalhar com essas questões (foram mencionadas palestras para os próprios policiais e para a comunidade, mas todas com caráter mais pontual). E, além disso, é muito nítido o reconhecimento da necessidade de se trabalhar com o agressor e, ao mesmo tempo, o desconforto em defender essa posição e em realizar projetos nesse sentido.

Ainda quanto aos projetos com agressores, uma das/os operadoras/os afirma que, ainda que não seja atribuição do Ministério Público, e tendo em vista que o Núcleo da Mulher do órgão foi criado também com a função de promover capacitação, ela é realizada. Narrou, então, capacitação de pastores da Assembleia de Deus, momento em que apontou a importância, em sua opinião, em atuar também junto aos homens. Assim como nos outros órgãos, não há na Defensoria Pública projetos voltados aos agressores, tampouco às vítimas. Existem iniciativas pontuais, de esclarecimento sobre cidadania em escolas que tocam no tema da violência e da violência de gênero.

Sobre o tema, também opinam as Policiais:

Eu acho que teria que ser uma via de mão dupla. Primeiro, o fortalecimento dessa mulher, tanto em relação ao risco que ela corre, as oportunidades que ela vai ter. Porque um relacionamento, em algumas situações de violência, envolve filhos, dependência financeira, dependência emocional, a própria sobrevivência, que a gente sabe que ninguém vive sem dinheiro. Teria que ver uma política para fortalecer essa mulher, para ela ser independente e romper o ciclo de violência. E outra situação seria também chegar junto a esse agressor. Porque durante todo o tempo, a gente chega para a vítima, a gente empodera a vítima, diz que ela tem direito, que ela deve denunciar, mas aquele agressor continua sem nenhum diálogo. Então, ele só não volta a agredir a mesma mulher se estiver preso, ou ele vai tentar voltar a agredir a mesma mulher ou até se relacionar com outra

mulher, que a gente sabe que, às vezes, repete o comportamento. Então, acho que tem que ser uma política mais ampla de atenção integral à mulher, à família, ao agressor. Porque não vai poder dissociar. (Policiais)

Também outra/o operadora/o do sistema de justiça afirma que, para evitar o ciclo de violência contra a mulher é preciso uma política pública preventiva, que problematize o machismo e os papéis de gênero tanto com as mulheres, quanto com os homens. E essa não seria uma tarefa a ser encabeçada pelo Judiciário, que está sobrecarregado com o volume de processos que tem para julgar. Afirma a Operadora que havia, à época da entrevista, cerca de 12 mil processos numa das Varas.

Nós procuramos investir mais em julgar, porque o povo está cobrando muito isso. Cobram isso da gente porque, claro, quem vem ao Judiciário quer uma decisão, quer um julgamento, quer ver a punição do crime, então é nisso que a gente está concentrado hoje. Quando a gente conseguir reduzir esse acervo a números razoáveis, que a gente trabalhe com certo conforto, então lógico que a gente vai também investir em projetos. Sinceramente, eu entendo que isso é um projeto mais para o Executivo, ao Executivo cabe e eles estão fazendo isso. (Operadoras/es do sistema de justiça)

É unânime, dentre as/os entrevistadas/os, a avaliação positiva das medidas protetivas de urgência, enquanto mecanismo existente que pode proteger as mulheres, mitigando riscos e evitando a perpetuação da violência. Porém, essa transformação está condicionada a alguns critérios, inferidos das falas das entrevistadas, como uma maior e mais qualificada articulação da rede, com fluxo de informação imediato (como na comunicação do deferimento entre a Vara que o concedeu a Delegacia que enviou o pedido; na informação do descumprimento da medida e no caso do monitoramento eletrônico) e diretrizes programáticas comuns assim como na fiscalização constante da medida deferida. Interessante notar que, quando perguntadas sobre que medidas seriam necessárias para modificação mais profunda da situação de violência, todas apontaram para medidas educativas, de formação e prevenção, a exceção de uma/o das/os operadoras/es, que apontou a punição como viés de inibição da impunidade e novas violências.

7. PERCEPÇÃO DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Neste capítulo, pretende-se apresentar os resultados da segunda fase da pesquisa, momento em que, foram realizadas 14 (catorze) entrevistas com mulheres em situação de violência que solicitaram medidas protetivas. Dessa amostra, 10 (dez) tiveram medidas deferidas e 4 (quatro) tiveram medidas indeferidas. A maioria das mulheres tinha pouca escolaridade (algumas demonstraram um pouco de dificuldade de se expressar, inclusive). Em termos de faixa etária, a

amostra foi bem variada: foram entrevistadas mulheres de menos de 30 anos e mulheres com mais de 60 anos.

As entrevistas permitiram apreciar, basicamente, o conhecimento prévio por parte das entrevistadas da existência das MPU, se foi a primeira vez que solicitaram/receberam a MPU, qual(is) o(s) motivo(s) do pedido, o que aconteceu depois de concedida (ou não) a MPU, como ficou sabendo que a MPU foi concedida (ou indeferida), se houve descumprimento, a avaliação pessoal sobre a eficácia da MPU e o sentimento de segurança/proteção, se receberam visita da Patrulha Maria da Penha, se havia filhos (e quantos), como ficou a relação com o denunciado depois da medida, o que poderia ser feito para evitar que a violência se repetisse, se conheciam outras mulheres que também solicitaram e/ou receberam MPU e como avaliam a Rede de Atendimento, além de outras inferências, apontadas abaixo.

Aqui, a percepção das mulheres possui o papel de avaliar como a política pública se saiu na prática, no que diz respeito ao seu principal objetivo, que é conferir proteção eficaz e imediata (urgente) às mulheres em situação de violência, assim como conferir-lhes o sentimento de segurança que lhes permita realizar suas atividades cotidianas em pleno exercício de cidadania e fruição de direitos, inclusive, e principalmente, daqueles outrora ameaçados pela situação de violência. Trata-se do ponto ápice da política pública, cuja implementação irá aferir, de um lado, se o design organizacional e administrativo acoplou a intenção política dos tomadores de decisão (nesse caso, da própria legislação que prevê as MPU, a Lei Maria da Penha) com a ação administrativa e, de outro, se a realidade que se pretendia transformar (situação de risco e violação existente ou iminente) foi de fato modificada (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Porém, ainda que intente aferir, a partir da percepção das mulheres, o resultado no que tange ao sentimento de segurança que sentiram (ou não), encontra-se no bojo da avaliação de implementação, não esgotando os aspectos necessários a uma futura e necessária avaliação de resultado.

De todo modo, para compreender esse processo, inicia-se pela apresentação do conhecimento prévio, por parte das mulheres, da existência das MPU. Na análise dos resultados das entrevistas, vê-se que a maioria das mulheres entrevistadas não sabia da existência das medidas protetivas, até procurarem a DEAM, ou algum outro órgão da rede de proteção à mulher em situação de violência. O Centro de Referência Clarice Lispector foi bastante citado, como um lugar de conhecimento das medidas protetivas e dos direitos, pois o recrutamento para as entrevistas foi feito lá, o que não diminui nem impacta negativamente o valor do trabalho realizado naquele espaço (GHIRINGHELLI, 2014).

Eu tomei conhecimento porque o meu genro me bateu física e moralmente em 2009 e eu abri um processo contra ele. Quando cheguei na delegacia da mulher tem aquele número 180, a gente fica sabendo que a lei Maria da Penha abrange cinco itens: pressão psicológica, sexo forçado, agressão física, moral e patrimonial. Então eu abri o processo contra ele e vim para uma vara de violência doméstica, fui ouvida, eles também foram ouvidos pela assistente social, mas o conflito que existe entre nós, na verdade, é a casa. (Entrevistada 3)

As mulheres tomam a decisão de ir à delegacia por motivos variados, às vezes é a evolução da violência (quando há uma agressão física); às vezes alguém encoraja (um parente, uma amiga) e outras vezes alguém encaminha para o Clarice Lispector e depois de serem atendidas lá, elas decidem procurar a polícia. Ainda que não existe um padrão nesse sentido, pois depende da trajetória pessoal de cada mulher, é possível citar os tipos de violência em geral que motivaram o pedido: agressões verbais, psicológicas, físicas, realizadas em casa e/ou no trabalho, intimidações e ameaças de morte, inclusive com arma de fogo e faca, contra si e/ou filhos, violência patrimonial (geralmente em torno da casa onde vive o casal), ciúme, não aceitação de separação, tortura (banho gelado de surpresa de madrugada p. ex.), imposição de abortamento etc.

Antes da gente casar eu fiquei grávida dele, com 17 anos, meus pais não sabiam [...] ele não quis porque ele dizia que ia atrasar a vida dele, então ele pagou para eu tirar essa criança. E eu fiz o que ele me pediu, fiz exame, tive o resultado para confirmar, depois eu fui até uma farmácia para ver se tinha remédio abortivo, mas eles não vendiam, principalmente para menor [de idade]. Mas aí no colégio que eu estudava as meninas me ensinaram a ir na Estrada de Belém, elas conheciam um pessoal de farmácia que conhecia isso tudo. A gente comprou e eu consegui abortar, quase morri por causa disso. Minha mãe não soube, até porque a gente era evangélico e isso não pode, mas ele não quis. Depois de um ano e pouco de casados eu fiquei grávida, aí eu tive medo de dizer para ele devido àquela primeira reação da minha outra gravidez, [...] só que quando tive três meses não tinha mais como esconder [...] ele já estava estranho de novo, foi quando ele começou a dizer que queria que eu tirasse a criança de novo, daí eu disse que não. [...] ele queria fazer novamente o que ele já tinha feito com a minha filha. (Entrevistada 13)

Na maioria dos casos, é a primeira vez que a medida protetiva, um direito que não sabiam que tinham, é solicitada. Dentre elas, uma era idosa, e tentara, inicialmente, a concessão da proteção via Estatuto do Idoso sendo que, ao não ter conseguido, solicitou (e conseguiu) pela Lei Maria da Penha (Entrevistada 12) e outra já havia prestado queixa antes mesmo da Lei Maria da Penha, após anos de agressão (Entrevistada 9). Alguns relacionamentos duraram décadas (duas, mais de três décadas), mas há relacionamentos de dezessete, catorze anos e menos.

A notificação da mulher do deferimento ou indeferimento da medida é feita pelo oficial de justiça, mas nem sempre, especialmente nos casos de indeferimento, elas entendem o teor das

decisões. Quando isso acontece, recorrem à delegacia especializada, à defensoria ou ao Clarice Lispector – que são os órgãos mais acessíveis por assim dizer - para receber maiores explicações. Por exemplo, houve o caso de uma entrevistada que teve a medida indeferida, mas durante a entrevista se comportou como se a decisão não tivesse sido tomada ainda, evidenciando a sua dificuldade em compreender o procedimento (GHIRINGHELLI, 2014). De fato, a maior parte ficou sabendo da concessão da MPU pela comunicação do Clarice Lispector, mas algumas o souberam por intimação da Vara, em casa e outras por terem ido pessoalmente ao próprio Clarice, à Vara ou à Delegacia.

O tempo entre o requerimento da medida e a sua apreciação é variável (6 meses, 4 meses, 2 meses, 15 dias etc, sendo esta última a mais rapidamente deferida entre as entrevistadas), mas não acontece em menos de um mês, o que confirma a previsão feita pelos agentes de política pública.

Acho que um mês e meio atrás eu dei entrada. Que eu recebi faz mais ou menos um mês. (Entrevistada 9)

No meu caso foram seis meses, eu entrei em dezembro, saiu agora em junho. Essa espera foi muito angustiante, e eu tive que sair da minha casa, tive que me esconder. (Entrevistada 14)

Quanto ao descumprimento, dentre os 10 (dez) casos em que as medidas foram deferidas, em 6 (seis) não houve descumprimento, sendo que, dos 4 (quatro) em que houve, um dos agressores recebeu a tornozeleira eletrônica, mas não chegou a ser preso, outro, foi preso uma primeira vez, na sequência solto com tornozeleira eletrônica, e preso novamente por descumprimento e, em um terceiro caso, cuja medida era afastamento do lar, a própria mulher consentiu a quebra da medida, sob o argumento de que precisava que o marido voltasse para a casa pois não tinha condições financeiras de subsistência.

[o descumprimento da medida] foi admitido por mim, eu dei consentimento que ele entrasse em casa, porque eu não ia morrer de fome. Teve dias que ele não estava em casa que a minha vizinha levava [comida] para mim. (Entrevistada 9)

A independência econômica e a presença de rede de apoio (familiares e amigos) parecem ser variáveis importantes consideradas na ruptura do ciclo de violência. No caso da Entrevistada 9, com depoimento transcrito acima, por exemplo, além de ter consentido a quebra da medida, há histórico de reiteradas queixas, e respectivas retiradas, mesmo antes da Lei Maria da Penha, o que significa anos de tentativa de romper o ciclo da violência, sem êxito. No mesmo caso, não se possuía rede de apoio familiar, e havia um recorrente estado de fragilidade e instabilidade psíquica e depressão:

minha família não podia saber de nada, porque é sempre ‘mulher sem vergonha’, ‘safada’, ‘apanha porque quer’, ninguém vê pelo lado do sofrimento, ninguém vê pelo lado da necessidade. ‘Meu ouvido não é pinico’, já ouvi isso muitas vezes. (Entrevistada 9)

A Entrevistada 14 apontou também o forte processo de culpabilização após a realização da queixa e a solicitação da MPU:

Foi muito doloroso todo esse processo para mim. Uma coisa que eu nunca pensei que pudesse acontecer comigo é o sentimento de culpa depois que a gente presta queixa, é horrível se você não tiver um respaldo psicológico. É por isso que muitas mulheres prestam queixam e depois recuam, porque é afetado o emocional. O sentimento de culpa de ter que denunciar alguém que a gente ama tanto, embora sabendo racionalmente que ele é que não está sendo bom para a gente, a gente está sendo forçada a se defender, porque é uma defesa nossa. (Entrevistada 14)

A existência de renda própria pareceu facilitar a independência em um dos casos (Entrevistada 10) e a possibilidade de contar com uma rede de apoio (amigas e familiares) também parece ter facilitado a tomada de decisão e a reestruturação nos casos das Entrevistadas 11 e 13.

Quanto ao que se sucedeu após o pedido das medidas, ao menos nove tiveram alguma mudança substancial na situação, sendo a maior parte referente à separação e à saída do denunciado de casa. Em quatro casos, houve piora nas agressões, sendo que, um deles culminou com a prisão do agressor.

A sensação de segurança não está diretamente relacionada à concessão da medida, mas claro que quando o Sistema de Justiça funciona em tempo razoável, a sensação de segurança da mulher aumenta. Às vezes, quando a notificação da concessão da medida chega, a mulher sente-se amparada, mas se o agressor arruma meios para driblar e continuar ameaçando, sem uma punição rápida, essa sensação de segurança se esvai. Os casos de descumprimento são bastante comuns.

Afora isso, há os casos – especialmente os de afastamento do lar – em que o agressor fica rondando e, portanto, descumprindo a medida, mas a própria vítima, por conta dos filhos, opta por não denunciar, porque não quer que ele vá preso. Então, acaba optando por permanecer com medo e sensação de insegurança. De fato, o que vai determinar a sensação de segurança da mulher, e sua percepção de que a medida está funcionando, **é o acompanhamento e a fiscalização do cumprimento da medida**. Nos casos em que ela tem que fazer essa fiscalização e a resposta demora a ser dada, a sensação de segurança é reduzida. Ou seja, a mulher sente-se mais segura tão mais rápida seja a resposta do Estado e mais constante a fiscalização do cumprimento da medida.

A despeito das críticas, nenhuma das mulheres invalida a existência do instrumento. Todas avaliaram como positiva a existência das medidas protetivas, só demandam mais eficácia e rapidez

ao serem contempladas por ela, quando acham que o seu direito foi negligenciado (nos casos de indeferimento).

Eu me senti protegida, até porque não foi só um papel que foi entregue e deixaram para lá. A viatura da Lei Maria da Penha já foi na minha casa averiguar se ele estava perseguindo, se ele estava incomodando. (Entrevistada 9)

Senti melhor do que se não fosse nada. Mandeí dar o recado a ele: se ele se aproximasse de mim ele ia ser preso. Podia ser até um vizinho, era só chamar a polícia que ele ia ser preso. Aí ele se afastou mais. Essa semana ele chegou lá no portão, abriu, olhou não sei o que lá... eu sinto protegida, mas saio preocupada. Para a academia mesmo eu vou com outra menina. Já teve dia que ele acompanhou, veio atrás correndo e as meninas pequeninhas avisam: “tia, tia, já vem ele ali”, com medo que ele pudesse fazer alguma coisa. Ele quer conversar, mas não tem conversa, não. (Entrevistada 6)

Muito mal. Muito desprotegida, eu tenho muito medo dele (Entrevistada 3)

Algumas das entrevistadas receberam a visita da Patrulha Maria da Penha. De acordo com seus relatos, as visitas não são sistemáticas, mas pontuais. Foram visitadas uma vez apenas. Durante a visita, os policiais perguntam às vítimas e aos seus familiares o que estaria acontecendo, se o agressor estava descumprindo a medida etc. Mas, em vários casos, eles realizam a patrulha mesmo sem a vítima estar presente no domicílio.

Eu não estava lá, eu estava trabalhando, mas a minha mãe recebeu e eles perguntaram exatamente isso: como estava o relacionamento, se ainda estava havendo perseguição ou ligações. Minha mãe falou a verdade, que até agora ele não tentou nada. (Entrevistada 9)

Recebi na casa da minha irmã. Eu não cheguei a falar, porque eu não estava no local, eu estava trabalhando. Então eu passei um tempo na casa da minha irmã, eles foram duas vezes. (...) (Entrevistada 8)

Segundo os relatos, infere-se que, para as mulheres que estão ou estiveram em situação de vulnerabilidade e de violência as medidas devem ser mais rápidas e mais duras, para que o ciclo de violência seja interrompido. O bom atendimento e a resposta célere ajudam a empoderar essas mulheres e as encoraja a seguir provocando as agências governamentais quando for preciso, para garantir os seus direitos. Em suas falas, dificilmente aparece uma resposta preocupada com políticas preventivas de longo prazo, o que elas demandam é a resolução rápida e imediata dos problemas que estão enfrentando, e que foram comunicados ao Estado, principalmente pelo canal da Delegacia da Mulher.

Aqui, aparece com notoriedade que o desafio para a/o formuladora/o da política pública é encontrar mecanismos capazes de reduzir o tempo e a burocracia institucionais, para de alguma forma equilibrar o tempo da resposta, com a necessidade de urgência da demanda.

Em geral, eu acho importante a questão de ter corrido atrás de nossos direitos, que é atrás da medida protetiva e, se for preciso, continuar. Continuar dizendo o que está acontecendo, porque no momento que foi pedida a medida protetiva e eu aceito que ele me afronte e faça alguma coisa sem que eu comunique, então foi em vão. Como eu posso evitar ser ameaçada por ele, já ligar, comunicar, assim é que eu vejo uma forma de prevenir que tudo se repita. Hoje eu tenho a quem recorrer, antes não. (Entrevistada 9)

Ele vai retirar o monitoramento agora em setembro. Eu acho que deveria ter sempre o acompanhamento da polícia em relação a isso, menos por um tempo, até ver até que ponto ele se acalmou, se ele realmente se acalmou. Porque ele não liga, porque sabe que aquilo não é algo sério. O que ele não achou sério com relação ao documento da medida protetiva, ele está achando sério agora, porque ele está vendo que realmente acontece monitoramento eletrônico, porque eu não sabia que existia. (Entrevistada 8)

Em geral, a avaliação que as mulheres fazem da rede é positiva. Mesmo as que tiveram medidas indeferidas acabam tendo uma boa impressão, principalmente por conta da acolhida que receberam no Centro de Referência Clarice Lispector. Contudo, existem queixas relativas aos outros órgãos.

Até agora eu recebi resposta imediata até onde eu fui e fui bem recebida. Até agora não tenho o que reclamar. (Entrevistada 9)

Para falar a verdade, o único lugar onde eu realmente tive assistência humana foi aqui, no Clarice Lispector, porque ali na vara eu não obtive nenhum resultado, porque a medida foi indeferida. Fui na GPCA para falar sobre a minha neta e a delegada foi super grosseira comigo. Eu nem sabia que existia essa Patrulha Maria da Penha. (Entrevistada 3)

É bom, mas eu acho que poderiam se empenhar mais. Toda vez que eu venho pra cá eu digo o que acontece, o que já aconteceu. Eu ligo dizendo que ele está atrás de mim, ligo dizendo que ele está na creche esperando, eu já mostrei tudo já[...] Aí eu fico pensando assim: “Poxa, só vão prestar atenção mesmo no meu caso quando ele me matar.” (Entrevistada 8)

Ao avaliar a Rede, também foram várias as menções à DEAM, sendo que essa é, de fato, a principal porta de entrada no serviço. Aqui, as opiniões divergem: “Nada mudou na minha vida, absolutamente nada, para mim é um papel. Eu acho que na delegacia deveria ter pessoas mais qualificadas, mais educadas, não tem um copo para você beber água” (Entrevistada 9) e “É difícil porque as pessoas não confiam na Polícia. Agora, aqui [no Centro de Referência Clarice Lispector] eu tô feliz. O psicólogo me acompanhou, a advogada também, eu fui muito bem atendida, ouvida, tudo fizeram por mim” (Entrevistada 10). Sendo que houve também opinião contrária “tanto na primeira quanto na segunda [vez] me atenderam muito bem na delegacia.” (Entrevistada 13) e “Na

delegacia da mulher eu me senti ouvida e no Clarice Lispector eu me senti acolhida (Entrevistada 14).

Ainda que não tenha havido uma perspectiva de percepção psicológica das entrevistas, é comum observar o abalo emocional de muitas mulheres ao responderem às perguntas. Menções a sentimentos de culpa, remorso, necessidades materiais e mesmo lágrimas durante algumas narrativas apontaram para calos emocionais decorrentes das violências vividas e para uma autoestima fragilizada. Como dito, não houve intenção nem condução das entrevistas de modo a captar esse tipo de aspecto, a ponto de se perceber se as mulheres encontravam-se com a autoestima fragilizada pelo que viveram, ou se viveram a violência porque, antes, estavam com uma baixa autoestima. O fato é que, não por acaso o Centro de Referência Clarice Lispector foi tão elogiado e noticiado como um local de **acolhimento**.

Como dito acima, mais que o próprio deferimento, o sentimento de segurança das mulheres vincula-se à continuidade de fiscalização e monitoramento da medida. Em um caso (no Clarice) ou em outro (monitoramento constante por parte dos órgãos), infere-se a necessidade de acompanhamento da própria mulher. No primeiro caso, pela necessidade de reestruturação psicológica e da autoestima e, no outro, pelo sentimento de proteção para seguirem, livres de violência, suas próprias vidas.

No Anexo 4, encontra-se o quadro-resumo das considerações feitas pelas mulheres entrevistadas.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o acima exposto, percebe-se que, dentre quase (poucos) trinta anos de cidadania feminina no Brasil que, enquanto igualdade formal de direitos entre homens e mulheres conseguida apenas quando da Constituição Federal de 1988, foi nos últimos dez anos que se estruturou uma política nacional (e estadual) de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher. A política mostrou-se, ao mesmo tempo, com aspectos generalizantes nacionais e intentou capilarizar-se, por meio de agências municipais de políticas para as mulheres, enquanto instituições catalizadoras da articulação para movimentação e instauração da Rede de Enfrentamento à violência em âmbito municipal.

Foi também intensa a produção acadêmica e de documentos governamentais a fim de nortear a consecução da política de gênero, acompanhado da influência e pressão do movimento feminista, cujos pleitos reverberaram na agenda de gênero levada à cabo pelo Estado. O feminismo na esfera de governo, no entanto, ainda esbarra numa estrutura patriarcal que o próprio Estado reflete e com base no qual está estruturado. Principalmente em tempos de crise, quando, neste momento, no Poder Executivo Federal, a política nacional de mulheres foi relegada a um plano abaixo do que se encontrava antes, faz-se mister avaliar como o planejamento do atual governo irá (e se o fará) conciliar as demandas apresentadas na 4ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, acontecida em 2016.

De outro lado, no Estado de Pernambuco, a pauta específica da Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres tem a possibilidade, ao menos no que tange à demanda e necessidade histórica, de contar com uma avaliação de impacto e efetividade, pelo fim de previsão de vigor do primeiro Plano Estadual para Punir, Prevenir e Erradicar a Violência contra a Mulher no estado.

Nesse contexto, esse trabalho intentou contribuir pontualmente para a futura avaliação de resultado que (espera-se) se fará dessa política pública. Assim, no que diz respeito especificamente às medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha, tanto a partir das entrevistas com agentes públicas/os quanto com as mulheres que demandaram o encaminhamento de seu caso pelo sistema de segurança pública e justiça criminal, parecem ser inegáveis os avanços que a previsão das medidas protetivas de urgência trouxeram ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Isso foi consenso entre operadoras/es da política e, também, entre as mulheres que as demandaram.

Ao mesmo tempo, fica clara também a necessidade de ajustes, considerando-se que os maiores gargalos a serem superados, quais sejam, a premente necessidade de uma maior, mais ampla e mais qualificada articulação entre os membros da rede de proteção à mulher, a superação de problemas operacionais na distribuição dos processos das MPU, uma mais ampla fiscalização e monitoramento das medidas e uma maior celeridade entre o requerimento da medida protetiva e sua apreciação pelo Poder Judiciário, sendo que este último ponto foi a maior entre as críticas realizadas pelas usuárias da política.

Considera-se como um indicador positivo o fato de que, a despeito das críticas, a maioria das mulheres entrevistadas recomendaria a utilização dos serviços a conhecidas que estejam passando por um problema semelhante. Ao mesmo tempo, a maioria avalia positivamente a Rede de Enfrentamento, no que concerne ao atendimento recebido. Nenhuma das mulheres invalida a

existência do instrumento, mas questionam sua eficácia, reclamam maior rapidez, ou se sentem injustiçadas por não terem tido sua demanda de proteção atendida, no caso daquelas que tiveram as medidas indeferidas. Quanto à celeridade, apesar da previsão legal, na prática a apreciação esbarra no funcionamento e no tempo da burocracia de todos os órgãos envolvidos. O tempo entre o requerimento da medida e a sua apreciação é variável, mas, pelo que se constatou, dificilmente acontece em menos de um mês.

Outra questão relevante na análise diz respeito ao fato de que uma parte considerável das mulheres que procuram atendimento na delegacia de polícia possui baixa escolaridade e estão, inclusive, em situação de vulnerabilidade social mais complexa. A maioria não dispõe de informações precisas sobre os mecanismos de proteção e as etapas do processo, motivo pelo qual é necessário que haja um trabalho de conscientização sobre seus direitos e os mecanismos jurídicos de proteção, a fim de que possam exercer seus direitos de cidadã frente ao sistema de segurança pública e justiça criminal, momento em que, consciente, estará apta a exercer papel ativo nas decisões que impactarão sua vida quanto à violência que denunciam.

No que diz respeito à frágil articulação entre as instituições que compõem a Rede de Atendimento, muito da dificuldade apontada deve-se à ausência de um fluxo contínuo de comunicação interna, de compartilhamento da base de dados com que trabalham, muito embora, inevitavelmente, digam respeito às mesmas beneficiárias. Como apontado pelas Policiais, por exemplo, houve um tempo em que as DEAM podiam acessar e acompanhar os deferimentos das medidas, o que foi obstado pela restrição do Judiciário aos casos, antes disponíveis na internet, vez que correspondem a segredo de justiça. Uma das gestoras públicas aponta para uma iniciativa de integração de bases de dados, ainda não consolidada. Ainda segundo as Policiais, um protocolo para o acompanhamento da medida estaria atualmente em discussão no âmbito da Câmara Técnica do PPV.

O óbice ao acesso à justiça por parte das mulheres ocorre, quanto às limitações da rede, ainda, na ausência de promotoras designadas especificamente para as varas de violência, pois, como apontado por uma/um das/os operadoras/es de justiça entrevistado, há apenas um cargo de promotor, sendo que há nove varas especializadas de combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher no estado, de modo que os outros acumulam a função com atuação em outras varas. O mesmo acontece quanto à Defensoria Pública, que também necessita de mais designações para fazer frente a demanda.

Ainda que a maior demanda de MPU se dê a partir das delegacias de mulheres, toda a rede é responsável pela garantia do direito a ter seu pleito apreciado e, quando deferido, efetivado. Ressalta-se, portanto, tanto dos discursos das agentes públicas quanto das mulheres, a necessidade de monitoramento mais constante do cumprimento das medidas, o que se relaciona diretamente com o sentimento de segurança que as mulheres demandantes apresentam.

Ou seja, para o âmbito da implementação das políticas públicas, foi possível identificarem-se diversos gargalos, cuja correção ampliaria, de um lado, a proteção das mulheres e, de outro, o sentimento de segurança por elas apresentado.

Agora, considerando o movimento contra hegemônico de uma política de enfrentamento à desigualdade de gênero na sociedade, que cava no seio do próprio Estado o fim da estrutura de poder que o gerou, é imprescindível continuar a avaliação, com os demais aspectos qualitativos e quantitativos da análise, principalmente no interior do estado de Pernambuco. Ainda que seja necessário o aprofundamento em outras pesquisas, observa-se a possibilidade, no âmbito das políticas públicas, de construção de redes integradas de políticas de violência, para capilarizar os serviços, nos moldes do que acontece no Sistema Único de Saúde ou mesmo a constituição de consórcios de municípios para construir e manter Centro de Referências regionais de atendimento às mulheres em situação de violência.

Em momentos de crise política e golpe institucional, é necessário resgatar a inspiração para repensar as estruturas de poder, além de novos formatos de políticas públicas, o que passa pelo delineamento de outras formas de gestão pública participativa, integrada, plural, e audaciosa, que permitirá refundar e fortalecer a política de gênero sob uma base popular e democrática mas, sobretudo, que beberá na fonte (e sob a pressão) daquelas que merecem e reivindicam uma vida livre.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVICH, V. (2010). "Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso “Campo Algodonero” en la Corte Interamericana de Derechos Humanos." *Anuario de Derechos Humanos* 6, p. 167.
- AZEVEDO, R. G.; CELMER, E. G. (2007). Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo: uma análise da LEI Nº 11.340/2006. *Boletim IBCCRIM*, n. 170, p. 12-13.
- AZEVEDO, R. G.; CELMER, E. G. (2014) *A aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre - RS, Belo Horizonte - MG e Recife - PE*. SENASP.
- AZEVEDO, R. G. et. al. (2016) .“Aplicação de medidas protetivas para mulheres em situação de violência nas cidades de Porto Alegre (RS), Belo Horizonte (MG) e Recife (PE)”. In: PARESCHI, Ana Carolina Cambreses et. al. (Orgs.). *Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública*. Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Brasília-DF.
- BELLOQUE, J. G.,(2011) “Da Assistência Judiciária”. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico feminista*. LumenJures, p. 337-346
- BOURDIEU, P. (2010) “A dominação masculina”. In: *A dominação masculina*. Bertrand Brasil.
- BRASIL. (2005). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília, DF.
- BRASIL. (2008). II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Governo Federal. Brasília, DF.
- BRASIL. (2011). Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres. Brasília, DF.
- BRASIL. (2013) Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015. Brasília.
- BRASIL. (2011). Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília.
- BRASIL. (2011). Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília.
- CAMPOS, C. J. G. (2004). “Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde”. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 57, n. 5, p. 611-4
- CASTILHO, E. W. V. (2011). “Da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar – artigo 9º”. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 233-246.
- CIRNE, M; GURGEL, T. (2009). “Feminismo, Estado e políticas públicas: desafios em tempos neoliberais para a autonomia das mulheres”. *Revista SER Social*, v. 10, n. 22, p. 69-96.
- COTTA, T. C. (1998). “Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto”. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 2, p. 103-124.
- COHEN, E.; FRANCO, R. (1993). “Avaliação de projetos sociais”. Petrópolis, RJ: Vozes.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. (2008). “Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 165-185.

DIAS, M. B. A *Lei Maria da Penha na Justiça*. Disponível em: [http://www.mariaberenice.com.br/uploads/17 - a lei maria da penha na justi%E7a.pdf](http://www.mariaberenice.com.br/uploads/17_-_a_lei_maria_da_penha_na_justi%EA.pdf). Acesso em 08 Ago. 2016

DINIZ, D. e GUMIERI, S. *Violência contra as mulheres, um comentário. Compromisso e Atitude*. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/violencia-contra-as-mulheres-um-comentario-por-debora-diniz-e-sinara-gumieri/>. Acesso em 16 Dez. 2015

FACCHI, A (2005). *El pensamiento feminista sobre el Derecho. Um recorrido desde Carol Gilligan a Tove Stang Dahl*. Academia, Revista sobre enseñanza Del Derecho de Beunos Aires. p. 27-47.

FARAH, M. F. S. (2004). Gênero e políticas públicas. *Estudos Feministas*, v. 12, n. 1, p. 47-71.

GOMES, A. P. P. (2014). *Como morre uma mulher? Configurações da violência letal contra mulheres em Pernambuco*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco.

DEBERT, G. G.; GREGORI, M. F. (2008). “Violência e gênero: novas propostas, velhos dilemas”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 66, p. 165-185.

HOWLETT, M; RAMESH, M.; PERL, A. (2013). *Política pública: seus ciclos e subsistemas—uma abordagem integral*. Trad. Francisco G. Heidemann. RJ: Elsevier.

JARAMILLO, I. C. (2000). La Crítica Feminista AL Derecho. In: WEST, Robin. *Género y Teoría General Del Derecho*. Bogotá: Universidad de los Andes. Colección Nuevo Pensamiento Jurídico, p. 25

DE LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; DE AZEVEDO, R. G. (2014). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto.

LARRAURI, E. (2008). *Mujeres y Sistema Penal: violencia doméstica*.

LAVIGNE, R. M. R., PERLINGEIRO, C. (2011). “Das medidas protetivas de urgência – artigos 18 a 21”. In: CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha: comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 289-305

LÖWY, M. *O golpe de Estado de 2016 no Brasil*. Disponível em: <https://blogdaboitempo.com.br/2016/05/17/michael-lowy-o-golpe-de-estado-de-2016-no-brasil/> Acesso em 06 Ago. 2016

LOVENDUSKI, J. (2008). “State feminism and women's movements”. *West European Politics*, v. 31, n. 1-2, p. 169-194.

OLSEN, F. (2000). “El sexo Del Derecho”. In: RUIZ, Alicia (Org.). *Identidad femenina y discurso jurídico*. Buenos Aires: Biblos, p. 25-43

OLIVEIRA, A. S. (2015). *Reconstituindo histórias sobre o feminismo brasileiro na esfera de governo: um olhar sobre as décadas de 1970 e 1980*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

PASINATO, W. (2012). “Violência contra a mulher: segurança e justiça”. In: DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; DE AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. Editora Contexto, p. 279

PIRES, A. A. (2011). “A opção legislativa pela política criminal extrapenal e a natureza jurídica das medidas protetivas da Lei Maria da Penha”. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, v. 1, n. 5, p. 121-168.

PULEO, A. H. (2004). “Filosofia e gênero: da memória do passado ao projeto de futuro”. In: GODINHO, Tatau e SILVEIRA, Maria Lúcia da (Orgs). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher da Prefeitura de São Paulo, p. 13-35

MEDEIROS, C. S. L. Q.; MELLO, M. M. P. (2014). “O simbolismo da Lei "Maria da Penha" no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher”. In: TEIXEIRA, João Paulo Allain; ANDRADE, Louise Dantas de (Orgs.). *Jurisdição, Processo e Direitos Humanos*. Recife: APPODI.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. (2012). “O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil”. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 5, p. 1274

SACCHET, T. (2012). “Representação política, representação de grupos e política de cotas: perspectivas e contendas feministas”. *Rev. Estud. Fem.*, v. 20, n. 2, p. 399-431. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2012000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 Fev. 2016

SAFFIOTI, H. I. B. (1997). *Violência doméstica ou a lógica do galinheiro. Violência em debate*, p. 39-57.

SANTOS, C. M.; IZUMINO, W; P. (2014). “Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil”. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* v. 16, n. 1.

SANTOS, C. M. (2010). “Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 89, p. 153-170.

SARA, R. (2005). “(Des) Igualdade estrutural”. *Derecho y Humanidades*. Facultad de Derecho de La Universidad de Chile, n. 11, p. 125-126.

SECRETARIA DA MULHER. (2008). Plano Estadual para prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres. 2007-2016. Governo do Estado de Pernambuco. Recife.

SCOTT, J. (1990). *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Tradução: Christiane Rufino Dabat e Maria Betânia Ávila.

SILVA, M. W. M. (2014). *Monitoramento eletrônico aplicado à lei maria da penha: uma análise da experiência em Pernambuco*. Monografia de Especialização. Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SIMIONI, F.; CRUZ, R. “Abs da. Da violência doméstica e familiar – artigo 5º” In: CAMPOS, Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2014/02/2_artigo-5.pdf> Acesso em 17 de Jan. de 2016

WASELFISZ, J. J. (2015). *Mapa da Violência 2015, Homicídio de Mulheres no Brasil [...]* Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2015/11/MapaViolencia_2015_homicidiodemulheres.pdf>

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Gender Gap Report 2015. Disponível em: <<http://www3.weforum.org/docs/GGGR2015/cover.pdf>> Acesso em 09 Ago. 2016

WU XEN *et al.* (2014). *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*. Brasília: ENAP.