

OITO ANOS DE LEI MARIA DA PENHA. ENTRE AVANÇOS, OBSTÁCULOS E DESAFIOS

Wânia Pasinato
Consultora independente

Resumo: Em 2014 a Lei Maria da Penha completou oito anos. A cada ano, os eventos comemorativos de sua aprovação trazem a oportunidade de realizar balanços e reflexões sobre os avanços, obstáculos e desafios colocados à sua implementação e seus impactos sobre a universalização do acesso aos direitos e à justiça para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Este artigo tem o propósito de contribuir com algumas reflexões sobre a importância do atendimento em rede para alcançar resultados mais satisfatórios na aplicação da Lei Maria da Penha. As reflexões sistematizadas utilizam resultados de pesquisas das quais participei entre 2008 e 2013 sobre implementação da Lei, bem como de outros estudos realizados no período.

Palavras-chave: Lei Maria da Penha; violência doméstica e familiar; rede integrada de serviços especializados.

O reconhecimento social da violência doméstica e familiar contra a mulher é relativamente recente no país, com pouco mais de 30 anos de emergência no cenário público nacional, mesmo período em que a violência contra as mulheres tornou-se objeto de interesse das ciências sociais, constituindo um campo de estudos cujos contornos definiram-se, principalmente, na interface das teorias feministas.¹

Mas foi a partir da aprovação da Lei Maria da Penha, em agosto de 2006, que esse reconhecimento social ganhou novos contornos e a violência doméstica e familiar contra a mulher deixou de ser um tema acadêmico ou das pautas feministas e do governo para tornar-se conhecido por toda a sociedade brasileira.

A aprovação dessa legislação decorreu de um longo processo de discussão nacional. Iniciado nos anos 1990, quando o movimento de mulheres alertava para a necessidade de leis e políticas especializadas no enfrentamento da violência doméstica e familiar,² foi apenas nos anos 2000 que o contexto político e social permitiu maior avanço

Copyright © 2015 by Revista Estudos Feministas.

¹ Bárbara M. SOARES, 2002; Maria Filomena GREGORI, 2006.

² Leila Linhares BARSTED, 1994; Sílvia PIMENTEL e Maria Inês Valente PIERRO, 1993.

e a formulação de uma lei para punir e prevenir a violência doméstica e familiar contra as mulheres – a Lei nº 11.340/2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha.³

A entrada em vigor dessa legislação representa um marco político nas lutas pelos direitos das mulheres no Brasil e no reconhecimento da violência contra as mulheres como problema de políticas públicas. É também um importante divisor de águas na abordagem jurídica da violência baseada no gênero, uma vez que estabelece novos patamares para o enfrentamento da violência contra as mulheres no país.

As características dessa lei já foram tratadas por diferentes autores,⁴ razão pela qual não serão retomadas neste texto. Contudo, é sempre importante assinalar o reconhecimento da violência baseada no gênero como violação de direitos humanos (artigo 6º), constituindo um novo paradigma no ordenamento jurídico brasileiro, rompendo com a lógica da criminalização como remédio para acabar com a violência contra as mulheres. E, também, a ampliação da definição de violência para abarcar a violência física, sexual, psicológica, patrimonial e moral (artigo 7º), pois cada uma dessas categorias abrange um conjunto igualmente amplo de comportamentos e ações que vão além do que se encontra previsto no Código Penal, alertando para a complexidade da violência baseada no gênero. Outra importante inovação da Lei é a conjugação de ações de proteção, punição e prevenção que devem ser aplicadas de forma articulada, equilibrada e compatível com os recursos necessários para que as mulheres possam superar e sair da situação de violência em que se encontram.⁵

A abrangência das medidas e ações previstas torna essa Lei uma política de enfrentamento à violência contra a mulher e, para que sua implementação seja bem sucedida, necessita da intervenção articulada dos três poderes – Executivo, Judiciário e Legislativo – nos três níveis de governo federal, estadual e municipal. Nesse sentido, é importante relembra que a Lei Maria da Penha não é uma legislação apenas do âmbito penal. Embora estejam previstas atribuições para polícias civis, ministério públicos, defensorias públicas e tribunais de justiça, e boa parte dessas atribuições também requeriram inovações na forma de tratamento judicial da violência doméstica e familiar, a legislação também amplia a participação de outros setores no atendimento às mulheres, na proteção de direitos e na prevenção da violência. Para tanto, recomenda a articulação com outras áreas do Direito (cível, de família), com os setores da saúde, assistência social, do trabalho e previdência social, com as políticas de previdência social, trabalho e emprego, para o empoderamento econômico das mulheres, bem como com as políticas de educação para a prevenção e mudança social que se almeja alcançar.

Por esse conjunto de medidas, que configuram a abordagem integral da violência, a Lei Maria da Penha classifica-se como uma legislação de “segunda geração” que atende às recomendações das Nações Unidas para a adoção de medidas de proteção e promoção dos direitos das mulheres⁶ que extrapolam as ações de justiça criminal, punitivas e restritivas de direitos para os agressores, e promovem o acesso das mulheres ao direito de viver sem violência.

Após oito anos de aprovação dessa legislação, tem-se observado que esses e outros avanços convivem com múltiplas resistências para sua implementação e aplicação. Diagnósticos e estudos realizados nesse período revelam que a aplicação da Lei está restrita à esfera judicial criminal, onde ocorre, também, com dificuldades e limites. Paralelamente,

³ BARSTED, 2011; Valéria PANDJIARJIAN, 2007.

⁴ Carmen Hein de CAMPOS, 2011; Wânia PASINATO, 2008, entre outros.

⁵ PASINATO, 2008.

⁶ CIDH, 2007.

as discussões a respeito das redes de serviços e suas interfaces com os temas da violência e gênero também vêm acumulando avanços. Dia após dia se fortalece o entendimento de que o sucesso da Lei está ameaçado pelas muitas falhas que se identificam em sua aplicação. Seja porque existem poucos serviços para o atendimento das mulheres ou porque não se responsabilizam os culpados, ou porque há insuficiente compromisso de governos para a articulação das redes intersetoriais, ou, ainda, pelas contingências de recursos humanos e a baixa especialização dos profissionais que têm contribuído para a permanência de atendimentos discriminatórios e prejudiciais às mulheres. Circunstâncias que resultam, ao fim e ao cabo, na não universalização do acesso à justiça e em direitos para mulheres que terminam, muitas vezes, com um boletim de ocorrência em uma das mãos e uma medida de proteção na outra, sem que, para além desses papéis, existam políticas que deem mais efetividade à sua proteção e condições para que saiam da situação de violência.⁷

A proposta desse artigo é contribuir com algumas reflexões sobre a importância do atendimento em rede para alcançar resultados mais satisfatórios na aplicação da Lei Maria da Penha. Usando resultados de pesquisas realizadas nos últimos oito anos, o artigo busca contextualizar a proposta de atendimento em rede para tratar de enfoques que permitam avançar com políticas de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.

Contexto⁸

As primeiras formas idealizadas de atendimento especializado para mulheres em situação de violência surgem nos anos 1980, com os SOS-Mulher, grupos criados por organizações feministas que tinham o objetivo de ajudar as mulheres a saírem da situação de violência a partir da reflexão crítica sobre a condição feminina, e também para oferecer atendimento psicológico e orientação jurídica para que pudessem buscar ajuda institucional.⁹ Posteriormente, e ainda na mesma década, as Delegacias da Mulher tornaram-se a primeira política pública especializada para o atendimento deste público, tendo como um componente da especialização o atendimento multidisciplinar.¹⁰

Na década seguinte, a expansão dessas unidades policiais foi acompanhada pela abertura de algumas casas-abrigo e dos primeiros centros de referência para atendimento de mulheres.¹¹ Nesse mesmo período surgem também os primeiros serviços especializados na área da saúde e organismos de políticas para mulheres nos executivos municipais.¹² Ainda que a criação desses serviços expressasse a compreensão sobre a complexidade da violência praticada contra as mulheres, não seguia um modelo de integração. E mesmo que a expansão de alguns deles, principalmente das delegacias da mulher, tenha apresentado um movimento contínuo, Tatau Godinho e Maria Luiza Costa¹³ ponderam que esse mesmo movimento não pode ser descrito como linear e cumulativo, estando sujeito às agendas político-partidárias e aos programas de governo, não se configurando como política do Estado para enfrentar o problema da violência contra as mulheres.

⁷ OBSERVE, 2011; PASINATO, 2012; CEPIA, 2013.

⁸ Esse item é uma versão modificada da primeira parte do relatório da pesquisa "Identificando Entraves na Articulação dos Serviços de Atendimento para Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar em Cinco Capitais" (OBSERVE, 2011).

⁹ Bila SORJ e Paula MONTERO, 1985; GREGORI, 1993.

¹⁰ GREGORI, 2006.

¹¹ Tatau GODINHO e Maria Luiza COSTA, 2006; Wânia PASINATO e Cecília MacDowell SANTOS, 2008.

¹² Maria do Carmo Godinho DELGADO, 2007.

¹³ GODINHO e COSTA, 2006.

Foi apenas em 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) no Governo Federal, que ganhou força a proposta de uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. Estruturada a partir do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres (2004), essa política tem entre seus objetivos:

[...] estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional.¹⁴

Adotando os paradigmas da rede e da transversalidade de gênero, a criação de serviços especializados e sua atuação articulada passam a ser eixo norteador da ação da SPM com o objetivo de “dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros”.¹⁵

O conceito de transversalidade de gênero, por sua vez, remete ao reconhecimento das mulheres como novo sujeito de direitos, exigindo que os governos adotem estratégias para a formulação de políticas que levem em consideração as diferenças e desigualdades que caracterizam as experiências de homens e mulheres na sociedade e refletem no acesso aos direitos e no exercício da cidadania.¹⁶

De todas as ações que foram desenvolvidas nas últimas décadas para a promoção dos direitos das mulheres, a aprovação da Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha – representa um marco no enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A definição de “enfrentamento da violência” é a mesma incorporada ao Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres (2007) e se refere ao conjunto de ações de prevenção, assistência, proteção e garantia de direitos das mulheres e para o combate à impunidade de seus agressores que

[...] devem resultar em ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero, interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira e promovam o empoderamento das mulheres.¹⁷

No texto legislativo, esse conjunto de ações contempla as medidas de punição e responsabilização, as medidas de promoção de direitos (assistência) e proteção à integridade física e dos direitos da mulher, e as medidas de educação e prevenção. Com essa abrangência, a Lei Maria da Penha deve ser compreendida como uma política intersetorial e multidisciplinar cuja concretização deverá resultar da articulação entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo – da União, estados e municípios – que deverão atuar por meio de políticas públicas, programas e serviços direcionados ao atendimento a mulheres em situação de violência.

A partir de 2010, acompanhando as mudanças que ocorreram relativamente às respostas institucionais para a violência contra as mulheres, a SPM revisou o conceito de rede que passou a ser adotado em suas políticas e ações. Nessa nova definição, estabeleceu-se uma distinção entre “rede de enfrentamento” e “rede de atendimento”.¹⁸ A separação entre as duas dimensões – de formulação/gestão da política e de sua execução – ganham

¹⁴ BRASIL, 2011a, p. 9.

¹⁵ BRASIL, 2011a, p. 29-30.


¹⁶ Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>.

¹⁷ BRASIL, 2011a, p. 25.

¹⁸ BRASIL, 2011b.

novos contornos, mas são unidas pela mesma abordagem interdisciplinar e com a transversalidade de gênero em todas as suas etapas. O objetivo é dar maior institucionalidade às ações relativas à política nacional de enfrentamento à violência e promover sua capilarização através da atuação dos órgãos nas diferentes esferas de governo. Esquemáticamente, a nova definição de rede pode ser vista no **quadro 1**.

QUADRO 1 – Rede de enfrentamento e rede de atendimento. Principais características

Rede de Enfrentamento	Rede de Atendimento
Articular a política	Executar
Projetar e Formular	Implantar
Programar e Implementar	Aplicar
Monitorar e Avaliar	Atender e Encaminhar
	
Intersectorialidade	
Interdisciplinaridade	
Transversalidade de Gênero	
Interseccionalidade (raça/etnia, geração, orientação sexual, deficiências, naturalidade, nacionalidade, situação econômica, etc.)	
Capilaridade	

Fonte: elaboração própria a partir de Brasil, 2011b.

Entre fragilidades e fortalezas

Pesquisas recentes que tratam da aplicação da Lei Maria da Penha e da atuação dos serviços responsáveis pelo atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e familiar descrevem a existência de obstáculos e alguns avanços em todo o país.¹⁹ Os principais obstáculos referem-se a quantidade de serviços especializados, as deficiências estruturais que muitos deles apresentam, e problemas relativos à composição, tamanho e especialização das equipes de profissionais.²⁰ Nesse último item, as pesquisas têm constatado que apesar de essa ser uma área onde se investem expressivos volumes de recursos públicos – tanto nos cursos de formação e especialização, como na produção de material didático – a valorização do “aprendizado na prática”, que se refere muito mais ao conhecimento técnico e específico de cada setor, ainda supera a importância atribuída ao aprendizado teórico, conceitual e metodológico sobre a violência de gênero e suas especificidades. Essa persistência é reveladora da resistência aos novos paradigmas de enfrentamento à violência que afeta tanto as instituições quanto os profissionais, colocando a necessidade de refletir sobre a compreensão de profissionais e gestores quanto à especialização esperada no atendimento, as dificuldades para transformar as rotinas e práticas institucionais, e também questionar as posturas pessoais baseadas em crenças e valores que não reconhecem a gravidade da violência contra as mulheres.

Além desses problemas, as pesquisas também mostram que os serviços funcionam precariamente conectados, em relações que se baseiam, na maior parte das vezes, em relações pessoais entre profissionais que se organizam para encaminhamentos individuais

¹⁹ OBSERVE, 2010 e 2011; PASINATO, 2010 e 2012; CEPIA, 2013; BRASIL, 2013

²⁰ OBSERVE, 2010; BRASIL, 2013.

e daqueles casos que são considerados como mais graves ou mais urgentes.²¹ Como observaram Lilia Blima Schraiber e Ana Flávia Pires Lucas d'Oliveira,²² esses arranjos seriam mais corretamente descritos como conjuntos de serviços que se organizam em "tramas" que, na definição das autoras, pode até envolver uma articulação, sem que haja a necessária "consciência sobre suas conexões e sem um projeto comum construído a partir do diálogo".

A literatura sobre acesso à justiça²³ mostra que existem muitos obstáculos que devem ser vencidos pelo cidadão que decide recorrer à justiça para solucionar conflitos ou reparar direitos. São obstáculos sociais, econômicos e culturais, cujos graus de dificuldade variam de sociedade para sociedade e, internamente, entre grupos populacionais. No caso da violência contra as mulheres, esses obstáculos são agravados pelos obstáculos subjetivos, relacionados à natureza afetiva das relações violentas, às condições que são dadas às mulheres para conhecerem seus direitos e aos mecanismos que devem ser acionados para se reconhecerem como sujeitos de direitos.²⁴

Alguns esforços já são identificados para a remoção desses obstáculos. Principalmente no acesso à informação, onde existem iniciativas variadas que procuram informar as mulheres sobre a lei e sobre seus direitos, sobre a violência e suas características, sobre onde buscar apoio e qual ajuda demandar. Dessa forma, pouco a pouco se contribui para remover os obstáculos de natureza subjetiva. Mas os demais obstáculos ainda precisam de mais investimento para sua remoção.

Contabilizando avanços

O contexto atual não é feito apenas de fragilidades e obstáculos. Vivemos, no Brasil, um momento bastante promissor no reconhecimento da violência contra as mulheres como problema social. Particularmente tratando da violência doméstica e familiar, significativas parcelas da sociedade brasileira reconhecem que as respostas para o problema devem ser construídas pelos governos, no âmbito das políticas públicas. Um número também significativo de gestores e profissionais estão se engajando nessa temática e procuram contribuir para que o atendimento especializado e a Lei Maria da Penha sejam aplicados.

Grande parte dessa compreensão ainda está muito limitada pela ênfase nas respostas para a criminalização da violência, com destaque na intervenção do eixo segurança-justiça, e na demanda pela criação de DEAMs e Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Mas também se identifica uma tensão nesse setor, pois as respostas tradicionalmente oferecidas à criminalidade comum – identificação dos responsáveis, sua inculpação e conseqüente responsabilização com a devida pena legal – não são suficientes como respostas para as situações de violência doméstica e familiar. Falta, nesse quesito, avançar na compressão de que essas mulheres não são apenas vítimas, mas pessoas cujas necessidades e dificuldades vão além dos episódios de violência, transbordando para outros campos onde as carências de direitos são, muitas vezes, a regra e não exceção.

Em algumas localidades os serviços estão sendo mais bem equipados e a organização do atendimento já acumula alguns anos de discussão e avanços nas articulações entre os profissionais de diferentes serviços e setores.²⁵ São ainda iniciativas

²¹ PASINATO, 2006 e 2010; OBSERVE, 2011.

²² Lilia Blima SCHRAIBER e Ana Flávia Pires Lucas D'OLIVEIRA, 2006, p. 10.

²³ Mauro CAPPELLETTI e Bryant GARTH, 1988; Boaventura SOUZA SANTOS et al., 1996.

²⁴ Montserrat SAGOT, 2000; Stela Nazareth MENEGHEL, 2007; PASINATO, 2012; CEPIA, 2013.

²⁵ PASINATO, 2006 e 2012; OBSERVE, 2011.

tímidas, muitas vezes limitadas por fatores relacionados à gestão das políticas nos estados e municípios e no lugar de menor importância que as agendas de gênero ocupam nesse terreno político.

A definição de rede elaborada pela SPM é uma diretriz política importante para esse processo e para a atuação da própria secretaria no enfrentamento da violência contra as mulheres. Contudo, para além dessa diretriz, pouco se tem avançado nas discussões conceituais sobre redes e violência baseada no gênero. Apesar da relevância do tema e das dificuldades que são identificadas no atendimento dado às mulheres, muito pouco se tem produzido no Brasil, como pesquisas acadêmicas ou aplicadas, sobre o atendimento em rede para os casos de violência contra as mulheres. Os poucos estudos são guias para formação de redes,²⁶ diagnósticos sobre a composição e funcionamento dessas redes, seja a partir da ótica dos profissionais,²⁷ seja na lógica das “rotas críticas”²⁸ que são percorridas pelas mulheres em busca de atendimento.²⁹

Se, por um lado, os diagnósticos realizados indicam que parte dos obstáculos para a articulação dessas redes tem a ver com problemas relativos às estruturas e condições de funcionamento dos serviços, por outro lado pouco se tem discutido sobre uma melhor definição de rede que permita estabelecer características essenciais para essa experiência que Luciano A. Prates Junqueira³⁰ define como sendo não “... apenas a construção de uma realidade de vínculos, mas também uma maneira de analisar e entender a realidade social.”

Ideias e inquietações para pensar redes mais efetivas e respostas mais eficazes no atendimento a mulheres em situação de violência

Para avançar nessa discussão e na implementação do atendimento integrado, parece importante refletir sobre a forma como conceitos de redes e intersetorialidade, que hoje possuem usos correntes e já incorporados aos discursos, requerem um aprofundamento da reflexão sobre seus sentidos. É importante também considerar os desafios adicionais quando pensados não apenas nos aspectos técnicos ou políticos, mas naqueles que decorrem das especificidades da violência baseada no gênero.

Pensar as redes de serviços exige, nas palavras de Telma Maria Gonçalves Menicucci,³¹ “colocar o foco sobre o cidadão tomando sua integralidade”. Aplicado aos casos de violência doméstica e familiar significa que o foco deve ser direcionado às mulheres, mas significa também superar uma visão fragmentada e tradicional de atendimento, problematizando o significado de denominações tais como “usuárias”, “pacientes”, “vítimas”, “assistidas”, empregadas pelas/os diferentes profissionais e setores ao se referirem ao seu público-usuário, devendo, na lógica da rede e do planejamento intersetorial, considerar essas mulheres como sujeitos políticos e capazes de transformar a situação em que se encontram a partir do acesso aos direitos que são universais, inalienáveis e indivisíveis.

²⁶ Denise CARREIRA e PANDJIARJIAN, 2003.

²⁷ SCHIRAIER e D'OLIVEIRA, 2006; PASINATO, 2006 e 2010; OBSERVE, 2011.

²⁸ Expressão utilizada pelo estudo da Organização Panamericana de Saúde (OPAS) para tratar dos caminhos que são percorridos pelas mulheres em situação de violência em busca de ajuda institucional.

²⁹ MENEGHEL, 2007; PASINATO, 2012.

³⁰ Luciano A. Prates JUNQUEIRA, 2000, p. 40.

³¹ Telma Maria Gonçalves MENICUCCI, 2002.

A ideia de “transformação” é central nesse processo e encontra-se sintetizada na expressão “mulheres em situação de violência”. Formulada pelos movimentos feministas para indicar que essas situações são resultado de relações desiguais de gênero, construções sociais e não destino inflexível das mulheres, a expressão sugere que a mudança é possível se mulheres tiverem acesso às ferramentas necessárias para acionar seus direitos. A mesma expressão foi incorporada à Lei Maria da Penha em substituição à denominação “vítima”, de uso corrente na abordagem jurídica. Conhecer e compreender esse propósito será de grande valia para romper com essas lógicas tradicionais de organização dos serviços e atendimentos para trabalhar com uma nova concepção que incorpora o atendimento-encaminhamento como etapas que devem ser cumpridas, levando em consideração não apenas as necessidades imediatas das mulheres, o risco eminente ou potencial em que se encontram, mas também o histórico dessa violência e todas as dúvidas e incertezas que possam apresentar no percurso que realizam em busca de ajuda.³²

Existem muitas formas de pensar, conceituar e organizar redes, e a literatura indica que não há um modelo, composição ou articulações únicas.³³ Tratando-se da violência doméstica e familiar, a complexidade da situação de violência é agravada pela dinâmica das relações entre as mulheres e seus (suas) agressore(a)s, especialmente se estiverem sendo tratadas as situações que envolvem relacionamentos de natureza afetivo-sexual, quando aspectos como afetividade e dependência emocional devem ser considerados pela importância que adquirem para o processo de tomada de decisões que essa mulher deverá enfrentar até que consiga encontrar as soluções mais adequadas para sua situação.

Ainda, segundo algumas dessas definições, as redes são entendidas como “formas não hierárquicas de reunir pessoas, grupos, instituições da sociedade”,³⁴ mas no caso das redes de atendimento a mulheres em situação de violência, por seu caráter intersetorial e interdisciplinar, a existência de um grupo articulador parece ser fundamental para garantir a continuidade dos trabalhos. E para que se estabeleçam e pactuem eixos de atuação que permitam criar intervenções compartilhadas pelos atores, com colaborações adequadas a cada setor, minimizando a sobreposição de atendimentos e encaminhamentos, em ações que se organizem de forma a “tornar eficaz a gestão de políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis”.³⁵

A institucionalidade das redes é um desafio a ser enfrentando. A diretriz proposta pela SPM indica que a formação de um grupo de gestão da política tem grande importância para esse processo. Segundo essa diretriz, a “rede de enfrentamento” pode ser entendida como um arranjo institucional e intersetorial que deve formular, programar e implantar ações, programas, serviços e políticas para o combate, prevenção, assistência e garantia de direitos, com a perspectiva de gênero, e que sejam direcionados às diferentes formas de violência contra as mulheres.

A mesma diretriz define a “rede de atendimento” como aquela que abrange os serviços responsáveis pela execução dessas ações e programas, através do atendimento qualificado, intersetorial e multidisciplinar que deve ser garantido a todas as mulheres em situação de violência. A integração entre os/as profissionais é igualmente essencial. O bom funcionamento dessa rede depende de fundamentos como a cooperação entre as/os parceiras/os, a confiança, solidariedade, transparência e corresponsabilidade pelos procedimentos adotados,³⁶ o que deve envolver os grupos de gestão e também os de

³² SAGOT, 2000; MENEGHEL, 2007; Nadine JUBB et al., 2010; PASINATO, 2012.

³³ CARREIRA e PANDJIARJIAN, 2003.

³⁴ CARREIRA e PANDJIARJIAN, 2003, p. 18.

³⁵ JUNQUEIRA, 2000, p. 40.

³⁶ CARREIRA e PANDJIARJIAN, 2003.

execução das atividades. Mas as/os profissionais da “ponta” não podem ficar sobrecarregadas/os com a atividade política da articulação, o que tem ocorrido frequentemente, fazendo com que se estabeleçam as microrredes. Essas são fundadas sobre laços pessoais que garantem os encaminhamentos imediatos – e por isso são importantes – mas não apresentam potencial para a universalização do acesso aos direitos para todas as mulheres, nem para a responsabilização das/dos governantes que devem garantir a sustentabilidade das respostas institucionais.

Outro conceito que vem sendo incorporado às discussões sobre redes de atendimento refere-se à ideia de intersetorialidade. Nas respostas para a violência doméstica e familiar, essa intersetorialidade tem sido entendida como o fluxo de pessoas e documentos entre setores que devem se organizar no esforço de oferecer respostas mais completas e adequadas para as/os usuárias/os dos serviços, programas ou políticas envolvidas. Contudo, fluxos são resultados de um processo que se inicia com a proposta inicial das políticas de atendimento, “passando por sua execução, monitoramento e avaliação permanentes”,³⁷ o que pressupõe um grande entrosamento entre os atores para o planejamento comum de atividades e intervenções, compartilhado pelos diferentes setores envolvidos. O ponto de partida para essa intervenção deve ser o compartilhamento das informações sobre cada setor/serviço, segundo suas missões institucionais, das abordagens técnicas específicas a cada um, dos limites e obstáculos para sua atuação e das potencialidades para um trabalho intrasetorial e intersetorial.

Conseqüentemente, é imprescindível superar o isolamento e buscar novas formas de atuar que, de acordo com a complexidade do problema a ser enfrentado, deve ou pode envolver arranjos bilaterais ou multilaterais, a depender do tipo de resposta que se pretende oferecer. Entre os desafios para estabelecer essas parcerias, encontram-se a fragmentação das políticas e programas, a dispersão ou a sobreposição de projetos e ações.³⁸ Em se tratando das políticas para atendimento de mulheres em situação de violência, os desafios são potencializados pelas diferentes áreas que devem ser envolvidas e seu pertencimento às diferentes esferas de poderes (executivo, judiciário e legislativo) e governos (federal, estadual e municipal).

Nesse sentido, a institucionalização da rede de enfrentamento é ainda mais vital para a consolidação dos projetos, uma vez que muitas dessas parcerias dependem não só de convênios e acordos entre instituições, mas também podem requerer a reformulação organizacional, a revisão de legislações e normas, a alteração de procedimentos e a adoção de novas práticas e condutas no atendimento e encaminhamento dado às mulheres.

A interdisciplinaridade é também um eixo organizador desses trabalhos, devendo ser entendida como a capacidade de conjugar diferentes olhares, abordagens e técnicas para a construção de percursos e alternativas que contribuam para aumentar a capacidade de decisão das mulheres e a busca de saídas para a situação de violência. Nesse sentido, Junqueira³⁹ afirma que as redes e o trabalho intersetorial não devem ter o objetivo de criar novos conhecimentos, mas potencializar o conhecimento existente para criar novas formas de olhar para o problema. Ou, como afirma Menicucci⁴⁰ deve produzir intervenções que resultem “tanto de uma síntese de saberes quanto de uma fusão de práticas.”

Por fim, um conceito já incorporado às discussões de políticas para enfrentamento à violência contra as mulheres, mas que ainda carece de mais reflexão, é o de transversalidade

³⁷ Ana Paula SALEJ GOMES, 2007.

³⁸ Eduardo Pontes de MAGALHÃES, 2004.

³⁹ JUNQUEIRA, 2000.

⁴⁰ MENICCUCI, 2002.

de gênero nas políticas como forma de superar a abordagem assistencialista que nem sempre se orienta por uma abordagem de direitos humanos e muito menos reconhecendo as mulheres como o sujeito cujos direitos devem ser protegidos e promovidos.

O tema surge nas agendas públicas e nas pautas feministas a partir da IV Conferência da Mulher (em Beijing, 2005), onde integra as estratégias para a concretização da igualdade entre homens e mulheres. Para as abordagens que a definem como ação prática e estratégica, a transversalidade de gênero reconhece que o exercício da cidadania por homens e mulheres realiza-se de forma desigual e que estas desigualdades precisam ser combatidas por meio de ações transversais que percorram todas as esferas políticas e sociais. Reconhece também que as políticas públicas produzem efeitos diferentes na vida de homens e mulheres e estes efeitos devem ser tratados de forma a promover a inclusão das mulheres, historicamente submetidas à desigualdade nas relações de poder que caracterizam a estrutura das sociedades ocidentais. Na definição de Lourdes Bandeira:⁴¹

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

A atuação dos organismos governamentais de políticas para mulheres nos planos estadual e municipal precisa, nesse sentido, ser incentivada, pois esses devem ser os órgãos responsáveis por promover a melhoria das capacidades estruturais dos serviços e para fomentar a transversalidade de gênero, a intersectorialidade e articulação da capilaridade da política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres no âmbito do estado e municípios e nas relações com o governo federal. Segundo a pesquisa do IBGE,⁴² existem organismos de políticas para mulheres em todos os estados e no Distrito Federal, mas apresentam diferenças significativas quanto à autonomia administrativa e política – que é melhor garantida quando se trata de uma secretaria exclusiva para tratar de políticas de gênero – e à autonomia financeira com orçamento próprio e compatível com as atividades que deve realizar. Diferenças que representam grandes obstáculos para essas estruturas em grande parte do país.

Considerações finais

Como afirmado no início desse artigo, o conteúdo apresentado resulta do somatório de experiências, conhecimentos e informações coletadas em diferentes trabalhos, pesquisas e estudos de caso nos quais estive envolvida nos últimos anos. Sem me fixar em apenas um desses resultados, minha intenção foi sistematizar algumas das ideias e inquietações que foram provocadas por esses trabalhos. Há uma crescente demanda por discutir a rede de atendimento, sobre como organizar os serviços, quais respostas devem oferecer e quem deve comandar os trabalhos e estabelecer prioridades. No entanto, como concluído em um desses estudos,⁴³ se é possível falar em lições aprendidas, uma delas é que a articulação de redes deve partir de uma mobilização interinstitucional, envolvendo todos os níveis de governo, com a participação de diferentes atores, nos planos federal, estadual e municipal, pois é

⁴¹ Lourdes BANDEIRA, 2005, p. 5.

⁴² IBGE, 2013.

⁴³ OBSERVE, 2011.

deles a responsabilidade pela capilaridade das políticas, outra é a institucionalização dos serviços, mediante a aplicação de recursos financeiros e materiais; e, ainda, a edição de normas, protocolos e legislações que regularizem a oferta dos serviços e criem uniformidade para a aplicação das leis e para os atendimentos.⁴⁴

As/os profissionais que atuam no atendimento cotidiano também são atores importantes nesse processo de articulação da rede, pois trazem o aporte indispensável do conhecimento pragmático, resultado do atendimento, dos obstáculos diários, das dificuldades e incertezas geradas pelas demandas das mulheres, da urgência de alguns casos e sua necessidade de respostas rápidas, para definir os protocolos de circulação de pessoas, documentos e informações entre os serviços que são parceiros.⁴⁵

Contudo, se a experiência cotidiana e o conhecimento técnico são fundamentais e devem ser valorizados na busca de soluções, é igualmente indispensável que a especialização da atenção seja construída a partir de bases compartilhadas de conhecimentos, conceitos e metodologias que possam ser mobilizados através de protocolos e intervenções interdisciplinares. Nesse aspecto, parece importante ousar na formação dessas/es profissionais, tornando os conteúdos de cursos mais atraentes através do emprego de novas tecnologias e recursos didáticos, incentivando o pensamento crítico e a autorreflexão a partir das práticas cotidianas que se espera modificar.

Ouvir o que as mulheres têm a dizer sobre esses atendimentos é parte essencial do trabalho. Apenas elas podem dizer o que esperam de um atendimento, quais passos estão dispostas a dar, quais as dificuldades que enfrentam na busca de ajuda e na decisão de seguir em frente ou voltar atrás. Em última instância, suas experiências devem ser definidoras dos fluxos de atendimento, encaminhamentos e circulação de pessoas, documentos e informações.⁴⁶

Referências

- BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecendo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Avançando na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Convênio Cepal/SPM. Brasília: SPM, 2005.
- BARSTED, Leila Linhares. "Violência contra a mulher e cidadania: uma avaliação das políticas públicas". *Cadernos CEPIA*, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, 1994.
- _____. "O progresso das mulheres no enfrentamento da violência". In: BARSTED, Leila Linhares; PITANGUY, Jacqueline (Org.). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia; Brasília: ONU Mulheres, 2011. p. 346-382.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres-SPM. *Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011a. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/pactonacional>. Acesso em: 21 abr. 2014.
- _____. _____. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres-SPM. *Rede Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*. Brasília, 2011b. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/rede-de-enfrentamento>. Acesso em: 21 abr. 2014.
- _____. Senado Federal. "Comissão Parlamentar Mista de Inquérito-CPMI com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil". *Relatório final*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/relatorio-final>. Acesso em: 20 abr. 2014.

⁴⁴ OBSERVE, 2011.

⁴⁵ OBSERVE, 2011.

⁴⁶ OBSERVE, 2011.

- CAMPOS, Carmen Hein de. (Org.). *Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Safe, 1988.
- CARREIRA, Denise; PANDJIARJIAN, Valéria. *Vem pra roda! Vem pra rede! Guia de apoio à construção de redes de serviços para o enfrentamento da violência contra a mulher*. São Paulo: Rede Mulher de Educação, 2003.
- CEPIA – Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação. “Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça. Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais”. *Relatório final*. Rio de Janeiro: Cepia/Ford, 2013.
- CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington: OEA – Organización de los Estados Americanos, 2007.
- DELGADO, Maria do Carmo Godinho. *Estrutura de governo e ação política feminista: a experiência do PT na Prefeitura de São Paulo*. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, PUCSP São Paulo, SP
- GODINHO, Tatau; COSTA, Maria Luiza. “Para discutir uma política nacional de combate à violência contra a mulher”. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (Org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: Agende, 2006. p. 46-63.
- GREGORI, Maria Filomena. “Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo: paradoxos e paralelismos”. In: DEBERT, Guíta Grin; GREGORI, Maria Filomena; PISCITELLI, Adriana (Org.). *Gênero e distribuição da justiça: as Delegacias de Defesa da Mulher e a construção das diferenças*. Campinas: Pagu/Núcleo de Estudos de Gênero–Unicamp, 2006. p. 57-87.
- _____. *Cenas e queixas: Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos Estados Brasileiros 2013. Pesquisa de Informações Básicas Estaduais*. Brasília: IBGE. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadiv2013.pdf. Acesso em: 18 abr. 2014.
- JUBB, Nadine et al. *Delegacias da Mulher na América Latina. Uma porta para deter a violência e ter acesso à justiça*. Quito: Ceplaes/Trama, 2010.
- JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. “Intersectorialidade, transsectorialidade e redes sociais na saúde”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 35-45, nov./dez., 2000.
- MAGALHÃES, Eduardo Pontes de. “Inclusão social e intersectorialidade: o longo caminho dos princípios às estratégias de ação”. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Org.) *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1, p. 35-43.
- MENEGHEL, Stela Nazareth. *Rotas críticas. Mulheres enfrentando a violência*. São Leopoldo: Unisinos, 2007.
- MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. “Intersectorialidade: o desafio atual para as políticas sociais”. *Pensar BH – Política Social*, edição temática, n. 3, maio/jul., 2002.
- OBSERVE. Observatório pela Aplicação da Lei Maria da Penha. *Condições para aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e no Distrito Federal*. Salvador: Observe, 2010. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/lei-maria-da-penha/20110107-relatorio-final-2010.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2014.
- _____. Observatório pela Aplicação da Lei Maria da Penha. “Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e

- familiar em cinco capitais: Belém, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e o Distrito Federal". *Relatório de pesquisa*. Salvador: Observe/Unifem, mar. 2011, 83 p. Trabalho não publicado.
- PANDJIARJIAN, Valéria. "Maria da Penha: una mujer, un caso, una ley". *Revista Informativa CLADEM*, n. 9, año 6, p. 38-51, 2007.
- PASINATO, Wânia. "Rede de serviços para enfrentamento da violência contra as mulheres em Belo Horizonte: um estudo de caso". In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (Org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: Agende, 2006. p. 131-167.
- _____. "Violência contra as mulheres e legislação especial, ter ou não ter? Eis uma questão". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 70, p. 321-360, jan./fev. 2008.
- _____. "Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá-Mato Grosso". *Cadernos Observe*, n. 2. NEIM/UFBA; Agende e Cepia/SPM, 2010.
- _____. *Acesso à justiça e violência contra a mulher em Belo Horizonte*. São Paulo: Annablume/Fapesp, 2012.
- PASINATO, Wânia; SANTOS, Cecília MacDowell. *Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil*. Campinas: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp/Ceplaes/IDRC, 2008.
- PIMENTEL, Sílvia; PIERRO, Maria Inês Valente. "Proposta de lei contra a violência familiar". *Revista Estudos Feministas*, v. 1, n. 1. p. 169-175, 1993.
- SAGOT, Montserrat. *La ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en America Latina. Estudio de caso em diez países*. Washington D.C.: OPAS, 2000.
- SALEJ GOMES, Ana Paula. *Os desafios das políticas sociais na contemporaneidade: o caso da Prefeitura de Belo Horizonte*. 2007. 248 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.
- SCHRAIBER, Lília Blima; D'OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas. "Limites e possibilidades de trabalhar em redes". Pesquisa Senasp. *Relatório final*. Brasília: Senasp, 2006.
- SOARES, Bárbara M. "A Antropologia no Executivo: limites e perspectivas". In: CORRÊA, Mariza (Org.). *Gênero e cidadania*. Campinas: Pagu – Núcleo de Estudos de Gênero, Unicamp, 2002. p. 31-45.
- SORJ, Bila; MONTERO, Paula. "SOS-Mulher e a luta contra a violência". In: CHAUÍ, Marilena; CARDOSO, Ruth; PAOLI, Maria Celia (Ed.). *Perspectivas Antropológicas da Mulher 4*, Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p. 101-108.
- SOUZA SANTOS, Boaventura, et al. *Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português*. Porto: Edições Afrontamento, 1996.

[Recebido em 30 de janeiro de 2015
e aceito para publicação em 5 de fevereiro de 2015]

Eight Years of Maria da Penha Law. Advances, Obstacles and Challenges

Abstract: *In 2014, the Maria da Penha Law completed eight years. Each year, the commemorative events bring the opportunity to make statements and reflections on progress, obstacles and challenges to its implementation and its impact on universal access to rights and justice for women victims. This article is intended to contribute some ideas on the importance of integrated network of specialized services to achieve better results in implementing the Maria da Penha Law. Reflections use research results have attended between 2008 and 2013 on implementation of the law, as well as other studies conducted in the period.*

Key words: *Maria da Penha Law; Domestic and Family Violence; Integrated Network of Specialized Services.*