

Sistema Penal & Violência

Revista Eletrônica da Faculdade de Direito
Programa de Pós-Graduação em Ciências Criminais
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS

Porto Alegre • Volume 7 – Número 2 – p. 137-147 – julho-dezembro 2015

Marco normativo e políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher

Os desafios na efetivação dos direitos

Regulatory framework and public policies in violence against women

The challenges for enforcing rights

ANA CLAUDIA CIFALI
TAMIRES DE OLIVEIRA GARCIA

DOSSIÊ

CRIME, POLÍCIA E JUSTIÇA NO BRASIL

Editor-Chefe
JOSÉ CARLOS MOREIRA DA SILVA FILHO

Organização de
RENATO SÉRGIO DE LIMA
RODRIGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO



Marco normativo e políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher

Os desafios na efetivação dos direitos

Regulatory framework and public policies in violence against women

The challenges for enforcing rights

ANA CLAUDIA CIFALI^a

TAMIRES DE OLIVEIRA GARCIA^b

Resumo

Esse trabalho visa estabelecer um diálogo entre os dados registrados em termos de violência doméstica no cenário nacional e os programas de segurança desenvolvidos para dar conta dos conflitos de violência contra a mulher em âmbito doméstico e familiar. Assim, fazendo um recorte sobre a criação de políticas públicas que deram atenção ao tema, evidenciando-se a influência dos movimentos feministas nesse marco, busca-se refletir sobre as recentes respostas estatais ao problema da violência contra a mulher, apontando as estratégias e os desafios encontrados no sistema de justiça criminal tradicional.

Palavras-chave: gênero; violência doméstica; segurança pública.

Abstract

This work aims to establish a dialogue between the data recorded in terms of domestic violence in the national scene and security programs developed to deal with the conflicts of violence against women in the home and family environment. Doing a historical approach about the creation of public policies that attendant to this issue, showing the influence of feminist movements within this framework , we seek to reflect on the recent state responses to the problem of violence against women , pointing out the strategies and challenges encountered in the traditional criminal justice system.

Keywords: gender; domestic violence; public safety.

^a Mestre e Doutoranda em Ciências Criminais pela PUCRS. <anaclaudiacifali@gmail.com>

^b Estudante de Ciências Jurídicas e Sociais na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista de Iniciação Científica PROBIC/FAPERGS, vinculada ao Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas de Segurança e Administração da Justiça Penal (GPESC-PUCRS), coordenado pelo Prof. Dr. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito à Verdade e à Memória e Justiça de Transição, coordenado pelo Prof. Dr. José Carlos Moreira da Silva Filho. Integrante da Comissão de Combate à Opressão do DCE PUCRS (Gestão 2015).

Introdução

Desde a década de 1970 os movimentos de mulheres no Brasil mobilizam-se para dar visibilidade à questão da violência contra a mulher e pressionar os governos para que atuem no enfrentamento e na prevenção da violência contra as mulheres, violência que se manifesta das mais diversas formas. Como resultado das denúncias e pressões dos movimentos feministas, a década seguinte foi marcada por significativos avanços em termos de ações concretas de enfrentamento do problema, com a criação de serviços específicos de atendimento às mulheres.

Nesse sentido, o movimento feminista desempenhou um papel central para essa mudança de perspectiva, na medida em que, principalmente a partir dos anos 80, passou a denunciar casos de violência contra a mulher e demonstrar sua intolerância para com o paradigma da “defesa da honra”, comumente utilizado para absolver homens que cometiam violência contra as mulheres. Como resposta às demandas femininas e fruto da abertura para o diálogo com os movimentos sociais no bojo do processo de transição democrática pelo qual passava o país, foram criadas as Delegacias da Mulher, no ano de 1985, como o primeiro serviço de atendimento voltado às mulheres no país. Porém, vale ressaltar, que o surgimento de instituições públicas especializadas no atendimento das mulheres foi o resultado de um longo processo de pressão e negociações com o Estado (MACHADO, 2010).

A reivindicação das feministas por uma intervenção estatal sobre a ordem patriarcal familiar representou um importante passo para a construção de políticas públicas e mudanças legais, cujo marco mais recente é a chamada Lei Maria da Penha, a Lei 11.340/2006 (MACHADO, 2010). No âmbito da justiça, a criação de mecanismos legais, nacional e internacionalmente, que apontam diretrizes e ações concretas para o enfrentamento da violência contra a mulher representam um compromisso assumido pelos governos frente ao problema.

Nesse contexto, porém, deve-se reconhecer e recordar que “as práticas sociais locais – valores, culturas política e formas tradicionais de dominação – atribuem novos significados às instituições sociais inspiradas no feminismo” (MORAES, 2009, p. 12). Assim, no presente trabalho, ao invés de adotar uma perspectiva que busque medir a distância entre a utopia feminista e a realidade social, trata-se de reconhecer que o contexto histórico e social brasileiro opera um complexo processo de reelaboração do discurso e das instituições sociais inspiradas no ideário feminista. Além disso, importante mencionar que as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher encontram-se inscritas na lógica policial, de registro de denúncias e investigação, não sendo uma tarefa fácil a absorção das funções de apoio às vítimas e prevenção à violência, atribuições demandadas pelos movimentos feministas. Ainda, a instituição policial não se encontra afastada da sociedade, sendo também estruturada a partir dos estereótipos culturais e históricos e pelos preconceitos existentes na realidade social, que se reproduzem no interior do sistema de justiça criminal, principalmente no âmbito da seletividade policial.

Em sua pesquisa, a antropóloga Miriam Steffen Vieira insere o atendimento inicial das mulheres e a consequente redação do registro policial como uma negociação entre múltiplos atores. Nesse sentido, a autora discorre sobre a complexidade das interações sociais e as negociações entre a lei, vítimas e operadores do direito, capazes de transformar as experiências dos agentes envolvidos a partir da classificação, da produção de sentido e da tradução do ocorrido no âmbito da violência contra a mulher para categorias próprias da linguagem do direito e da legislação. Assim, a autora considera as delegacias especializadas um espaço de disseminação das significações dos direitos e da construção de sentido dos fatos narrados pelas vítimas, marcado pela arbitrariedade das tipificações jurídicas. Vieira identifica que uma multiplicidade de significações vão sendo construídas nesses espaços, indicadores de ambiguidades e contradições em relação ao projeto político idealizado pelas feministas que impulsionaram a criação das delegacias especializadas. Indica como exemplo a construção de categorias marcadas pelos aspectos de gênero acerca dos papéis sociais de homens

e mulheres, tais como, por um lado, as “mulheres 171”, marcadas pela lógica da suspeição, e por outro as mulheres percebidas sob a lógica da vitimização feminina, as “mulheres honestas” (VIEIRA, 2011).

Nesse contexto, Vera Andrade aponta que a “lógica da honestidade” era utilizada para determinar quem seria merecedora ou não do *status* de vítima no caso da violência sexual, porém, ainda que prevista apenas para este crime, foi amplamente utilizada. Sem dúvidas, aquelas mulheres que não se encaixavam no estereótipo da moça de família, consideradas “desonestas ou indignas”, eram prontamente afastadas da tutela do estado. Com isso, o enquadramento na condição de “mulher honesta” transformou-se em elemento chave para que a mulher pudesse ser considerada vítima em qualquer tipo penal, qualquer que fosse o bem jurídico protegido – vida, integridade física ou honra. Desta forma, percebe-se a influência do estereótipo de gênero para a garantia de acesso ou a exclusão de mulheres ao âmbito da tutela de proteção do direito. Tal lógica excludente, ainda que retirada formalmente do Código Penal em 2005, parece ainda informar a lógica de alguns operadores do sistema de administração da justiça criminal brasileiro, constituindo um limite no acesso à justiça para muitas mulheres (ANDRADE, 2014).

Para desenvolver o tema central desse escrito, qual seja, uma análise do diagnóstico dos casos de violência doméstica no Brasil e as políticas públicas voltadas ao enfrentamento do problema, é preciso compreender alguns pontos sobre as mulheres em situação de violência, bem como sobre o processo que levou à implementação de políticas públicas sobre o tema e a contribuição do movimento feminista para a ampliação e consolidação do debate sobre a violência contra a mulher. Por isso, inicialmente busca-se fazer um recorte do marco normativo nacional a respeito do desenvolvimento de políticas públicas no âmbito da violência contra a mulher, que levaram à criação de uma rede de atendimento especializado. Em um segundo momento, necessário trazer alguns dados e debates acerca do atendimento destinado às mulheres pelas instituições do sistema de justiça, com a finalidade de compreender como o Estado brasileiro está lidando com a situação após a edição da Lei Maria da Penha.

Marco normativo nacional de proteção às mulheres

Inicialmente, afirma-se a importância em resgatar o papel da legislação, principalmente a legislação federal brasileira, já que nos informa sobre os acordos da sociedade consigo mesma, regulando as relações, as instituições e os processos sociais. Por um lado, a legislação “resguarda os direitos individuais e coletivos frente ao Estado e aos demais indivíduos e instituições; por outro, compromete o Estado com a garantia de direitos, estipulando suas obrigações e responsabilidades” (BRASIL, 2006, p. 11).

O Brasil é reconhecido internacionalmente por ter uma legislação avançada em termos de direitos e de cidadania. Apesar disso, apresenta uma realidade desigual, produzindo comumente um sentimento de descrédito em relação às conquistas legais. Se, por um lado, estes processos subjetivos são compreensíveis e importantes ao momento de criticar o hiato entre o direito formal e material, também é importante ressaltar que os avanços na legislação são resultados de lutas pela conquista de reconhecimento e direitos. Desta forma, a legislação, geralmente, representa o resultado de embates políticos e ideológicos. Por tais motivos, os avanços conquistados, ainda que formais, merecem ser valorizados, sobretudo pelo papel simbólico que cumprem para o reconhecimento de temas e agendas importantes no debate público brasileiro. Nesse sentido, “a legislação expressa o desejo e a intenção de pautar novas realidades sociais” (BRASIL, 2006, p. 12).

A Constituição da República de 1988 é considerada um marco na conquista dos direitos das mulheres. Em seu artigo 5º, a Constituição da República brasileira elenca os direitos e garantias fundamentais de mulheres e homens, dentre os quais, o direito à vida, à igualdade, a não discriminação, à segurança e à propriedade. Ainda, o inciso I do artigo 5º estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos da

Constituição. Este dispositivo expressa uma conquista fundamental da igualdade de direitos e de deveres entre homens e mulheres, até então inexistente no ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito das relações familiares, a Constituição de 88 dispõe que cabe ao Estado assegurar a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (art. 226, §8º). Tal dispositivo também representou um avanço pelos movimentos de mulheres, pois reconheceu o fenômeno da violência familiar e doméstica, que já vinha sendo sistematicamente denunciado desde os anos 70 e 80.

Da mesma forma, no art. 61 do Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei 2.848/40), entre os motivos de agravamento da pena, estão: ser praticado contra ascendente, descendente, irmão/irmã ou cônjuge (alínea e); com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, ou com violência contra a mulher na forma da lei específica (alínea f – nova redação dada pela Lei Maria da Penha – Lei 11.340/2006); e contra mulher grávida (alínea h). Por outro lado, entre as circunstâncias que atenuam a pena, o Código Penal considera: ter o agente cometido o crime por motivo de relevante valor social ou moral, ou sob o domínio de violenta emoção, logo em seguida a injusta provocação da vítima (art. 65, III, ‘a’ e ‘c’). Cumpre destacar que o valor moral e a violenta emoção ainda hoje são usados como argumentos para a defesa de homens que cometem homicídio contra mulheres, alegando que as vítimas traíam os companheiros, contribuindo para a produção de deslocamentos dos papéis de vítima/réu, servindo para a avaliação moral da vítima (BRASIL, 2006).

Ainda, antes de 2009, o crime do estupro referia-se ao constrangimento da mulher à conjunção carnal, mediante violência ou grave ameaça. Nesse sentido, os movimentos de mulheres e feministas lutavam para que o entendimento fosse ampliado a qualquer relação sexual forçada (genital, anal ou oral), e que envolvesse tanto mulheres como homens como vítimas, o que ocorreu a partir da Lei 12.015/2009. Também ocorreram várias mudanças com o objetivo de suprimir referências discriminatórias contra as mulheres. Nesse sentido, a partir da edição da Lei 11.106/2005 foi excluído o termo “mulher honesta” e revogados os artigos que: extinguíam a punibilidade pelo casamento do agente ou de terceiros, com a vítima, nos crime contra os costumes (arts. 107, VII e VIII); o crime de sedução (art. 217); o rapto de mulher honesta para fim libidinoso e o rapto consensual (art. 219) e o adultério (art. 240).

Porém, um novo paradigma legal foi criado com a edição da Lei 11.340 de outubro de 2006, a Lei Maria da Penha, primeira legislação específica de proteção à violência doméstica e familiar contra mulheres. A Lei Maria da Penha cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, dispõe sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelece uma série de medidas de proteção e assistência¹. A Lei também determina que o poder público deve desenvolver “políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares no sentido de resguardá-las de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”². Para a proteção dos direitos das mulheres, a Lei prevê medidas integradas de prevenção, assistência e de repressão à violência contra a mulher, estabelecendo um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais.

A Lei 11.340/2006 trouxe uma série de dispositivos para tratar da questão da violência contra a mulher. Entre as disposições da lei, está a vedação da aplicação da Lei dos Juizados Especiais (Lei 9.099/1995), em razão da banalização e o descaso com a violência doméstica, que muitas vezes resolvia o processo com o

¹ Art. 1º da Lei 11.340/2006: *Esta Lei cria mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e de outros tratados internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e estabelece medidas de assistência e proteção às mulheres em situação de violência doméstica e familiar.*

² Art. 3º, §1º, da Lei 11.340/2006.

pagamento de cestas básicas e acordos de transação penal, o que gerava reclamações das mulheres e dos movimentos feministas, contrárias à aplicação da lei dos juizados, pois consideravam que era enfatizada a mercantilização das penas, havia uma inadequação da pena, não satisfaziam a vítima e passavam uma sensação de impunidade (MACHADO, 2010).

Vale recordar que, segundo BEIRAS (2007), foram os movimentos sociais portadores de reclamações que lutaram pelo reconhecimento de maiores cotas de direitos fundamentais, residindo aí a autêntica raiz social dos direitos humanos. Afirma: “los derechos se ganan, con luchas (largas e históricas la mayor de las veces); o los derechos se pierden, cuando la lucha por su efectiva promoción decae”. Explica, ainda, que:

una perspectiva como esta se apoya en la llamada “construcción social de los derechos humanos”, es decir, en aquella tradición que asume que el fundamento de los derechos humanos se funda en las luchas protagonizadas por los sujetos históricos portadores de reclamos. En consecuencia, existe una estrecha relación entre las luchas emprendidas por los movimientos sociales y el reconocimiento de mayores cuotas de derechos fundamentales. (BEIRAS, 2007, p. 128)

As conquistas legais trazidas neste apartado demonstram parte do avanço obtido pelas mulheres ao longo dos anos e a atividade dos movimentos pelos direitos das mulheres em suas lutas por inclusão e reconhecimento. O grande número de textos legais, aprovados num Congresso Nacional composto, majoritariamente, por homens, informa sobre as reivindicações das mulheres ao longo do tempo, mas fala pouco sobre a sua efetividade, difícil de ser mensurada em qualquer área – não sendo esse o objetivo do apartado em tela, sendo evidente que a desigualdade de gênero não foi erradicada com as conquistas legais.

Finalmente, a vasta produção legislativa relacionada aos direitos das mulheres demonstra a preocupação da sociedade com o tema e o reconhecimento do problema por parte do Estado. As demandas foram aumentando e se diversificando de forma que a violência doméstica, hoje, encontra-se presente na pauta do Poder Legislativo e no debate público brasileiro. Do mesmo modo, nos últimos anos, o Executivo também se viu tensionado a dar respostas efetivas para o enfrentamento do problema da violência de gênero, induzindo a criação de redes de assistência e proteção integradas, políticas nacionais de enfrentamento às violências e secretarias especializadas para políticas para mulheres.

Violência contras as mulheres no Brasil: diagnóstico e acesso à justiça

Nas últimas décadas, o fenômeno da insegurança foi crescendo em um ritmo extraordinário e transformando radicalmente a experiência em relação ao delito (SOZZO, 2012). Diante de tal situação, surgem demandas em diversos sentidos, impulsionadas tanto pelo clamor por mais segurança, no âmbito da opinião pública, quanto por objetivos eleitoreiros, no âmbito dos atores governamentais, mas também por movimentos sociais, os quais influenciaram diversas reformas legais nos últimos anos. Nesse contexto, o movimento feminista ocupou-se largamente das denúncias e do estudo da violência física e sexual contra a mulher, influenciando também o tratamento legal dado às questões relacionadas à violência contra a mulher.

Sabe-se que violência contra a mulher é um problema social de enormes e graves proporções no Brasil e no mundo, constituindo-se em uma das principais formas de violação de direitos humanos. A tolerância em relação aos casos de violência contra a mulher manifesta-se através de diversas formas, porém, uma prepondera no Brasil: a culpabilização das vítimas como justificativa da violência. Frases como “foi ela que provocou” ou “se vestia como uma vadia” são exemplos citados pelo Mapa da Violência e recorrentes no país (WAISELFSZ, 2012). Nesse sentido, afirma-se a necessidade de entendermos a dimensão do problema para compreender a realidade na qual estamos imersos e pretendemos analisar. Por tais motivos, ainda que seja estimado um alto número de

casos que não são encaminhados ao sistema de justiça, configurando a chamada “cifra negra”, acredita-se ser relevante conhecer os dados disponíveis referentes à violência contra a mulher no Brasil.

Segundo o Mapa da Violência 2014, entre 1980 e 2012, as taxas referentes aos homicídios de mulheres passaram de 2,3 para 4,8 homicídios por 100 mil mulheres, crescimento de 111%. Entre os jovens, essas diferenças são mais drásticas ainda: a taxa masculina cresce 199% – a feminina 113,0%. Verifica-se, assim, que a taxa de homicídio relacionada à população feminina jovem vem crescendo. Nesse sentido, de acordo com o relatório realizado exclusivamente com relação às mulheres, as maiores taxas de vitimização encontram-se na faixa entre os 20 e 29 anos de idade, enquanto nas faixas de idade a partir de 30 anos os dados apresentam uma tendência de queda (WAISELFISZ, 2014), indicando a necessidade de um trabalho com a juventude acerca da violência de gênero.

Outra informação trazida pelo Mapa da Violência diz respeito ao local dos incidentes que levam à morte das vítimas. Quase metade (41%) das ocorrências ocorreram na residência ou habitação das mulheres. Com relação aos fatos que demandam atendimento pelo SUS, os dados demonstram que 71,8% dos casos de violência contra a mulher se dão no âmbito doméstico, enquanto 15,6% dos incidentes violentos ocorrem na via pública. Os dados aqui servem apenas para ilustrar a situação de violência cotidiana à qual são submetidas as mulheres, já que registram os fatos que chegam ao SUS demandando atendimento e sabe-se que uma enorme quantidade de casos sequer chega a ser noticiada (WAISELFISZ, 2014).

A elevada taxa de reincidência e a previsibilidade da violência também é destacada pelo Mapa da Violência, demonstrando um tipo de “violência anunciada” que se faz presente na vida de mais de 56% das mulheres atendidas pelo SUS a partir desta faixa etária. Na faixa etária entre 20 e 29 anos de idade, a reincidência apresenta uma porcentagem de 49,5% dos casos (WAISELFISZ, 2014). Segundo dados da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), entre os tipos de violência informados nos atendimentos realizados pelo Ligue 180 no primeiro semestre de 2014 (de janeiro a junho), os mais recorrentes foram a violência física (15.541 relatos); a psicológica (9.849 relatos); moral (3.055 relatos) e sexual (886 relatos). Apesar de não estar entre as mais relatadas, o número de denúncias de violência sexual foi expressivo, uma vez que os registros computados correspondem a uma média de 5 denúncias por dia, somente neste canal. Também chamam atenção os registros de cárcere privado, que alcançaram uma média de 3 denúncias por dia (BRASIL, 2014).

Os dados apresentados pela Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) apontam que em 62% dos casos que chegaram ao Ligue 180, a violência é cometida por companheiros, cônjuges, namorados ou amantes das vítimas. Verifica-se que apenas 6% da violência têm como autores pessoas externas às relações afetivas. Ainda, outro dado relevante demonstra que em 64,5% dos casos os filhos presenciaram a violência e, em outros 17,73%, além de presenciar, também sofreram agressões (BRASIL, 2014).

Em termos de atendimento, entre 2003 e 2013, o número de serviços especializados no atendimento a mulheres aumentou 309%, de 332 para 1.027. Desde a sanção da Lei Maria da Penha, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, em 2006, foram emitidas 370 mil medidas protetivas (EQUIPE DILMA ROUSSEFF, 2014).

A partir do exposto, verifica-se que, por um lado, os números referentes à violência contra a mulher são alarmantes e percebe-se que esses conflitos também atingem as crianças e adolescentes que convivem com o problema cotidianamente, enquanto, por outro lado, verifica-se uma tentativa do Governo Federal em ampliar o debate sobre a questão e possibilitar o acesso a canais de informação e acolhimento para que as mulheres em situação de violência possam denunciar seus agressores e ter acesso a uma rede de atendimento que possa ajudar na busca e na efetivação de seus direitos.

Para pensar as formas de prevenção aos delitos de violência doméstica, bem como o acompanhamento dos casos levados ao sistema de justiça, é inovadora a experiência da Patrulha Maria da Penha, desenvolvida pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e explorada na pesquisa de Fernanda Bestetti de Vasconcellos. A autora indica que esse mecanismo de controle é uma importante ferramenta para a fiscalização do cumprimento de medidas protetivas deferidas pelo Judiciário – concedidas às mulheres que buscaram a Delegacia da Mulher e manifestaram interesse em ter concedidas tais medidas, bem como para prevenir o aumento dos casos de violência registrados (VASCONCELLOS, 2015). Não deixa de destacar, no entanto, a dificuldade de articulação desse programa:

A realização de um trabalho conjunto entre as polícias, Brigada Militar e Polícia Civil, através da implementação da rede de atenção e proteção constitui-se em uma prática inovadora, se considerado o histórico de disputas vivenciadas pelas instituições acerca das atribuições formais de cada uma delas. A criação de mecanismos para uma real atuação conjunta das instituições de segurança parece configurar-se em uma importante estratégia de prevenção ao acirramento das violências sofridas pelas mulheres em situação de violência, porém, a articulação entre as polícias, que pode ser considerada um elemento central para o desenvolvimento das atividades de prevenção, necessita passar por um processo de formalização institucional para que as atividades desenvolvidas possam ter a continuidade garantida a longo prazo (VASCONCELLOS, 2015, p. 128).

Adotando a perspectiva de que é necessária uma rede de atendimento bem estruturada e capaz de atender às vítimas de violência doméstica, é preciso analisar como esse sistema se desenvolve e quais as suas dificuldades. Nota-se, assim, que um dos principais motivos que geram entraves ao melhor desenvolvimento desses atendimentos é a falta da formação e qualificação de profissionais que atuam na área (VASCONCELLOS, 2015). Entretanto, também é necessário reconhecer que esses profissionais estão inseridos em cultura institucional machista, ao que se pode reconhecer o denominado *patriarcalismo jurídico*³, na qual é muito difícil a desconstrução de paradigmas anteriormente formados pelos agentes e que se refletem nos atendimentos oferecidos às vítimas.

Em seu trabalho, Vasconcellos mostra que agentes do sistema de justiça (que atuam nas Delegacias de Atendimento à Mulher) apontam que o reduzido número de servidores que realizam os atendimentos nas instituições, aliado ao elevado volume de trabalho oriundo das demandas de novos registros e acompanhamento dos casos, pode ser um fator determinante para a qualidade do atendimento prestado pelos profissionais. A autora, no entanto, indica que esse não é o único fator que torna deficitário o atendimento oferecido pelo sistema de justiça. Para ela, o registro de ocorrência de fato violento ocorrido em ambiente doméstico e familiar “é somente um dos elementos (talvez o mais visível deles) das dinâmicas envolvidas no registro policial” (VASCONCELLOS, 2015, p. 162), visto que o atendimento envolve outras dinâmicas, incorporando a necessidade da escuta e o processo de reconhecimento da violência sofrida e da necessidade do atendimento como legítima e não como uma medida meramente burocrática.

³ O conceito desenvolvido por Sabadell indica que é preciso considerar as limitações inerentes à burocracia da atuação institucional sem esquecer-se do permanente patriarcalismo jurídico, que marca os tratamentos dados às mulheres no âmbito do sistema de justiça brasileiro, ao ter como parâmetro de análise que as estruturas do direito são, além de masculinas, construídas para homens. Sendo o Judiciário uma estrutura institucional na qual as soluções de conflitos são guiadas por atores sociais, tem-se que o patriarcalismo se manifesta, dentre outras maneiras, nas formas de tratamento concedidas a cada processo, no atendimento efetuado pelos agentes sistema de segurança pública e nas formas de (des)acolhimento observáveis no sistema penitenciário, que marcam o predomínio de valores masculinos, fundamentados em relações de poder que são caracterizadas pela dominação do gênero feminino pelo masculino (SABADELL, 2013).

Ainda, pode-se apontar como um entrave ao qualificado atendimento das mulheres a impossibilidade de resolução de conflitos de natureza cível (separação, guarda, alimentos) nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar. Se percebe que esses juizados destinam sua jurisdição unicamente à resolução dos casos em âmbito criminal, concedendo medidas protetivas, prorrogando ou não, julgando cada conflito em uma divisão binária culpado(a) *versus* inocente (VASCONCELLOS, 2015). Essa divisão importa valiosa carga na análise dessa fase do atendimento aos casos e da repercussão disso em termos de resolução de conflitos, visto que nem sempre as mulheres buscam uma punição ou absolvição, muitas vezes esperam um canal de diálogo capaz de romper com um (longo) ciclo de violência. Como referido pela autora:

A resposta que é dada pelo Direito Penal configura-se em um auxílio pontual e secundário, o que, geralmente, resulta na frustração das expectativas da vítima (sendo que essa experiência certamente será relevada se ela necessitar procurar o sistema de justiça penal novamente). (VASCONCELLOS, 2015, p. 170-171)

Nesse sentido, a Casa da Mulher Brasileira, inaugurada recentemente, apresenta-se como mais um passo no âmbito da construção da cidadania da mulher brasileira, surgindo como um meio para que os direitos já reconhecidos formalmente possam ganhar efetividade. Para Maria Amélia de Almeida Teles, o programa pode ser capaz de representar a superação de uma etapa em que a violência doméstica é vista hora como caso de polícia, hora como um problema social, hora como algo banalizado. De acordo com a ativista:

A edição desse programa neste momento representa uma resposta ao esforço de três décadas do movimento de mulheres pela criação de um espaço que atendesse de forma integral às mulheres em situação de violência. Ele pode ter um impacto enorme para mudar a vida dessas mulheres, pois elas vão ter condições de romper o que chamamos de ‘rota crítica’ – o caminho fragmentado que a mulher percorre buscando o atendimento do Estado; ela hoje vai a vários serviços em busca de uma resposta, sem muitas vezes obtê-la. (BRASIL, 2013)

Inaugurada no início de 2015 em Campo Grande, no Mato Grosso do Sul e em Brasília, no Distrito Federal, surge como uma inovação no atendimento às mulheres que pretende dar conta das diversas demandas anteriormente expostas. Isso porque o espaço integra serviços especializados para as mulheres vítimas de violência, tais como: acolhimento e triagem; apoio psicossocial; delegacia; Juizado; Ministério Público, Defensoria Pública; promoção de autonomia econômica; cuidado das crianças – brinquedoteca; alojamento de passagem e central de transportes (BRASIL, 2015).

A Casa da Mulher Brasileira, que é um dos eixos do programa “Mulher, Viver sem Violência”, coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, busca facilitar o acesso aos serviços especializados para garantir condições de enfrentamento da violência, além de incentivar o empoderamento da mulher e sua autonomia econômica. O serviço funciona 24 horas por dia, sete dias por semana, buscando realmente ser um local de efetivo acolhimento para mulheres em situação de violência.

Entretanto, ressalta-se a possibilidade de tais unidades serem insuficientes para dar conta das demandas das mulheres, já que serão grandes estabelecimentos construídos, principalmente, nas capitais dos estados, reduzindo-se e limitando, assim, o número de mulheres atendidas. Induzir e auxiliar no fortalecimento das redes de atendimento local, principalmente no âmbito municipal, seria uma estratégia que poderia apresentar-se como mais efetiva. Porém, a iniciativa é recente e ainda é necessário que sejam avaliados os seus resultados para que se faça uma análise mais precisa.

Considerações finais

Por fim, verifica-se que os números alarmantes em torno dos conflitos de violência em âmbito doméstico e familiar poderão continuar a aumentar, os governos continuarão com positivos esforços para que mais mulheres denunciem as violências sofridas, e mesmo assim as contradições que se apresentam entre tutela estatal e violência doméstica seguirão sendo uma incógnita de difícil solução. Para conquistar uma melhor forma de atender os casos de violência ocorridos e trazidos ao conhecimento do Estado é preciso reconhecer as insuficiências que as formas tradicionais de lidar com o problema vêm demonstrando e, a partir delas, (re)pensar a estrutura desse sistema.

Faz-se necessário, para além de contratar mais servidores, desenvolver novos mecanismos de prevenção e fiscalização (medidas urgentes e também muito caras ao enfrentamento desses casos de violência), uma lógica distinta de operação do sistema de justiça, residindo aí o grande desafio a ser enfrentado. Necessita-se de agentes estatais capacitados e qualificados ao atendimento desses conflitos, um sistema que possa adequar às demandas não somente punitivas das vítimas, já que os conflitos de gênero envolvem dinâmicas sociais muito distintas daquelas enfrentadas cotidianamente no sistema de justiça criminal.

Conforme aponta Boaventura de Souza Santos, um dos mais acesos debates sobre os novos movimentos sociais, entre eles os feminismos, incide no impacto destes na relação subjetividade-cidadania. A emancipação pela qual lutam não é apenas política, mas pessoal, social e cultural. Os protagonistas destes movimentos são grupos sociais com interesses por vezes muito localizados, mas potencialmente universalizáveis. As formas de opressão e de exclusão contra as quais lutam não podem, em geral, ser abolidas com a mera concessão de direitos, como apontado anteriormente, mas exigem uma reconversão global dos processos de socialização e de inculcação cultural, como no caso das lutas contra a violência de gênero, e, ainda, exigem transformações concretas imediatas e locais, exigências que, em todos os casos, extravasam a mera concessão de direitos abstratos (SANTOS, 2001).

Efetivamente, o conflito social que está por trás deste tipo de violência não pode ser tratado pura e simplesmente como matéria criminal, que não leva em consideração a relação íntima existente entre vítima e acusado, muitas vezes com filhos em comum, não sopesa a pretensão da vítima nem mesmo seus sentimentos e necessidades (AZEVEDO, 2010). Ainda é cedo para afirmar que a Casa da Mulher Brasileira seja realmente capaz de estabelecer-se como um espaço de escuta e de acolhimento livre de estereótipos de gênero, porém, ao ampliar o leque de profissionais que se destinarão ao acolhimento inicial da mulher já é demonstrada a intenção de se superar o atendimento e a racionalidade estritamente policialesca, e todos os problemas que envolvem tal abordagem.

Referências

- ANDRADE, Vera Regina P. de. A soberania patriarcal: o sistema de justiça criminal no tratamento da violência sexual contra a mulher. In: *Sequência*, Florianópolis (UFSC), v. 50, p. 71-102, 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15185>>. Acesso em: 01 nov. 2014.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. *Sociologia e Justiça Penal*. Teoria e prática da pesquisa sociocriminológica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BAUTISTA, Francisco Jiménez; MUÑOZ, Francisco. Violencia estructural. In: MARTÍNEZ, Mario López (Org.). *Enciclopedia de paz y conflictos*. Granada, Editorial Universidad de Granada, 2004, t. II.
- BEIRAS, Iñaki Rivera. Derechos fundamentales, movimientos sociales y “cultura de resistencia”. Para um programa de reducción carcelaria en España. In: BÖHM, María Laura; GUTIERREZ, Mariano (Coord.). *Políticas de seguridad: peligros y desafíos para la criminología del nuevo siglo*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2007.

BRASIL. Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEME. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-constituente*. Legislação (federal, estadual e municipal) sobre direitos das mulheres a partir da Constituição de 1988. Brasília: LetrasLivres, 2006, p. 11. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes/publicacoes/legislacao-pos-constituente.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2014.

_____. Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República. *Ligue 180*. Balanço Semestral janeiro-junho 2014. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2014/balanco-ligue-180-janeiro-a-junho-2014>>. Acesso em: 19 out. 2014.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República. *Políticas pelos direitos das mulheres – 10 anos*. Balanço Semestral janeiro-junho de 2013. p. 21. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contras-as-mulheres/balanco_ligue-180-jan-a-jun-2013.pdf>. Acesso em: 19 out. 2014.

_____. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Casa da Mulher Brasileira*. Espaço integrado e humanizado de atendimento às mulheres em situação de violência. Abril 2015. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/violencia/cmb/livreto-casa-da-mulher-brasilia.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2015.

_____. *Compromisso e atitude Lei Maria da Penha*. Notícias. Casa da Mulher Brasileira pode concretizar reivindicações históricas do movimento feminista. Mar. 2013. Disponível em: <<http://www.compromissoeatitude.org.br/casa-da-mulher-brasileira-pode-concretizar-reivindicacoes-historicas-do-movimento-feminista/>>. Acesso em: 06 jul. 2015.

EQUIPE DILMA ROUSSEFF. Sala de Imprensa. *Governo Dilma atua no combate à violência contra as mulheres*. Out. 2014. Disponível em: <<http://www.saladeimprensadilma.com.br/2014/10/10/governo-dilma-atua-no-combate-a-violencia-contras-as-mulheres/>>. Acesso em: 20 out. 2014.

GALTUNG, Johan. Violencia. In: SILLS, David (Org.). *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*. Madrid: Aguilar, 1975.

GIACOMOLLI, Nereu. *O devido processo penal*. Abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de San José da Costa Rica. Cases da Corte Interamericana, do Tribunal Europeu e do STF. São Paulo: Atlas, 2014.

MACHADO, Lia Zanotta. *Feminismo em movimento*. São Paulo: Francis, 2010.

MORAES, Aparecida Fonseca; SORJ, Bila. Os paradoxos da expansão dos direitos das mulheres no Brasil. In: MORAES, Aparecida Fonseca; SORJ, Bila (Orgs.). *Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2009.

MORENO, Ciriaco Izquierdo. *Sociedad violenta: un reto para todos*. Madrid: San Pablo, 1999.

MUÑOZ, Francisco; JIMENEZ, Francisco. Violencia cultural. In: MARTÍNEZ, Mario López (Org.). *Enciclopedia de paz y conflictos*. Granada: Universidad de Granada, 2004. t. II.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión Internacional de Derechos Humanos. *Relatoría sobre los Derechos de la Mujer*. Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 enero 2007. Disponível em: <<http://www.cidh.org/women/ Acceso07/indiceacceso.htm>>. Acesso em: 30 out. 2014.

SABADELL, Ana Lucia. *Manual de Sociologia Jurídica: introdução a uma leitura externa do direito*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pelas mãos de Alice*. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2001.

SOZZO, Máximo. *Los retos de la izquierda en las políticas públicas de seguridad ciudadana*. Venezuela: Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), 2012.

VASCONCELLOS, Fernanda Bestetti de. *Punir, proteger, prevenir? A Lei Maria da Penha e as limitações da administração dos conflitos conjugais violentos através da utilização do Direito Penal*. 2015. 224 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

VIEIRA, Miriam Steffen. *Categorias jurídicas e violência sexual: uma negociação com múltiplos atores*. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

WASELFSISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência 2012*. Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, ago. 2012, p. 26. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2014.

Recebido em: 06.10.2015

Aprovado em: 22.11.2015