

Nota Técnica

**A institucionalização das políticas públicas de
enfrentamento à violência contra as mulheres no
Brasil (versão preliminar)**

Ana Paula Antunes Martins

Daniel Cerqueira

Mariana Vieira Martins Matos

Nº 13

Brasília, março de 2015



A institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil¹

(versão preliminar, março de 2015)

Ana Paula Antunes Martins²

Daniel Cerqueira³

Mariana Vieira Martins Matos⁴

Sinopse

A violência contra as mulheres tornou-se, na última década, um dos problemas públicos de maior visibilidade social e política no País. Esse processo acompanha um movimento global de reconhecimento dos direitos humanos das mulheres a uma vida sem violência. Organizações feministas brasileiras, juntamente com atores estatais, conquistaram a aprovação da Lei Maria da Penha, que previu mudanças estruturais na forma como o Estado lida com a violência doméstica. Assim, têm sido implementados diversos serviços públicos especializados no atendimento à mulher e no enfrentamento à violência doméstica, o que requer adequada concertação federativa e entre os Poderes da República. Apesar das dificuldades que esta tarefa exige, há, seguramente, mudanças recentes significativas na espacialização desses serviços, o que denota a crescente presença do Poder Público em lugares e situações outrora considerados íntimos e privados. Diante desse novo quadro, o presente estudo destina-se a analisar a espacialização dos referidos serviços especializados, considerando as premissas da transversalidade das políticas públicas, da intersectorialidade e da capilaridade previstas pelo Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

¹ Gostaríamos de agradecer à Secretaria de Políticas para Mulheres, especialmente a Aparecida Gonçalves, Secretária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, pela cessão dos dados utilizados neste trabalho, sem o que o mesmo não seria possível. Agradecemos ainda a Marcelo Côrtes Neri e a vários colegas do Ipea pelo incentivo e sugestões.

² Pesquisadora. Doutoranda em Sociologia (UnB).

³ Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Ipea.

⁴ Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest do Ipea.

1. Introdução

A sociedade brasileira é altamente demarcada por diferenças de sexo e gênero. Estas desigualdades se explicitam na forma como homens e mulheres são atingidos pela violência. Ao passo que os homens são mais frequentemente vitimados em espaços públicos, as mulheres são recorrentemente assassinadas e agredidas no âmbito doméstico. Os autores da violência, na maioria destes casos, são aqueles com quem a mulher possui uma relação íntima, como maridos ou ex-companheiros, independentemente de, ao tempo do crime, viverem na mesma casa. Em 2009, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) identificou que 48% das mulheres agredidas (incluindo todos os tipos de conflito) haviam sido vitimadas em sua própria residência, em contraste com os 14% dos homens agredidos no interior de suas casas. Apesar deste fenômeno não ser recente, a violência contra a mulher e a violência doméstica são caracterizadas como problema público há poucas décadas – não apenas no Brasil, mas em diversos países do mundo. Muito embora as reivindicações e as conquistas de direitos civis, políticos e econômicos tenham ocorrido ao longo do século XX, foi apenas a partir dos anos 1970 que os direitos das mulheres a uma vida sem violência começaram a se estabelecer. Atribuiu-se uma dimensão política ao problema da opressão feminina, da forma como propunha o feminismo nos anos 1960 e 1970: “o pessoal é político”. Este foi um dos slogans mais importantes do movimento de mulheres na segunda metade do século passado, por representar a relativização do caráter privado da sexualidade.

A partir de então, diversos tratados e convenções passaram a ser aprovados pelas entidades internacionais de direitos, o que se deu no processo de internacionalização dos direitos humanos. A ratificação dessas novas normas pelos Estados e a caracterização da violência contra as mulheres como violação dos direitos humanos⁵ permitiram que esses direitos fossem definidos como universais e, logo, exigíveis tanto na arena internacional, como no contexto interno dos países. Assim, os Estados nacionais passaram a poder ser responsabilizados por ações e omissões de desrespeito aos direitos humanos das mulheres.

Em 1979, a forte pressão dos movimentos feministas de diversos países, articulados internacionalmente, resultou na Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, concretizando os compromissos assumidos na

⁵ Em 1993, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena pela ONU, reconheceu que a promoção e a proteção dos direitos humanos das mulheres devem ser prioritárias para a comunidade internacional, buscando garantir maior consistência e validade para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

Conferência realizada no México, em 1975. O Brasil tornou-se signatário dessa Convenção em 1981, embora com reservas no âmbito dos direitos civis. Em 1980, realizou-se a Conferência Mundial sobre a Mulher, em Nairóbi, que traçou metas e ações concretas para superar as desigualdades de gênero e proporcionar o desenvolvimento das mulheres. Em 1993, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena pela ONU, reconheceu que a promoção e a proteção dos direitos humanos das mulheres devem ser prioritárias para a comunidade internacional, buscando garantir maior consistência e validade para a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos deu força de lei à Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, publicada em 1993. Assim, surgiu a Convenção de Belém do Pará, que elabora, finalmente, um conceito de violência contra a mulher, definida como: “(...) qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”. (BARSTED, 2001)

No Brasil, organizações e movimentos de mulheres atuaram de forma ampla, a afirmar a indivisibilidade dos direitos humanos. Na agenda feminista brasileira, as questões relativas ao trabalho, renda, participação política e social, saúde, moradia e os direitos a uma vida sem violência foram construídas concomitantemente, visando, em um primeiro momento, o reconhecimento formal de direitos. No processo de atuação das feministas no espaço público, estabeleceu-se longa interlocução com os Poderes Legislativo e Executivo, no sentido de estabelecer direitos e conquistar investimentos estáveis para a temática.

A nova conjuntura normativa e política internacional, somada aos esforços do movimento feminista brasileiro para a conquista de direitos relativos a uma vida sem violência, impactaram as instituições públicas brasileiras especialmente após o caso de Maria da Penha Fernandes. Ao recorrer à Organização dos Estados Americanos (OEA), tendo em vista a impunidade e a morosidade da resposta judicial às tentativas de homicídio que sofreu, Maria da Penha obteve, em 2001, a condenação do Estado brasileiro por omissão e negligência no enfrentamento à violência conjugal. Destaca-se a atuação do movimento de mulheres brasileiro no processo de *advocacy* feminista nesse caso, assim como na proposição do projeto de lei que, mais tarde, viria a se tornar a Lei Maria da Penha.

Na oportunidade da condenação, a OEA recomendou que medidas de enfrentamento à violência fossem tomadas pelo Estado brasileiro para inibir as agressões domésticas contra as mulheres, orientando o País a implantar as seguintes medidas: a) capacitação e sensibilização de policiais e servidores da Justiça; b) simplificação dos procedimentos judiciais penais para

promover celeridade; c) estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rapidez e efetividade na solução de conflitos intrafamiliares; d) multiplicação de delegacias de mulheres; e) inclusão da temática nos planos pedagógicos (OEA, Relatório 54, 2001).

A Lei Maria da Penha (LMP), que será discutida de forma mais pormenorizada na próxima seção, surge no rastro das pressões do movimento feminista, potencializadas no cenário de condenação do Brasil pela OEA. Conforme descreveremos, a lógica da LMP pressupõe a institucionalização de vários serviços protetivos à mulher em situação de risco. Portanto, na análise da efetividade da LMP para prevenir a violência doméstica, faz-se necessário mapear o processo institucional envolvido. Considerando a diversidade de diretrizes e políticas de enfrentamento à violência decorrentes da Lei Maria da Penha, pretende-se nomear os principais esforços estatais empreendidos para fazer frente à violação do direito das mulheres a uma vida sem violência, que é o objeto deste artigo.

Este mapeamento acerca da “institucionalização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil” faz parte de uma trilogia, da qual o segundo artigo analisará a efetividade da LMP com base em modelos econométricos e, mais especificamente, em um modelo de “diferenças em diferenças”. Em um terceiro artigo, a ser produzido no futuro, a partir de um debate com autoridades e atores envolvidos, pretendemos fazer uma síntese dos desafios e caminhos futuros das políticas de prevenção à violência contra a mulher.

O presente artigo foi organizado em oito seções. Além desta introdução, na segunda seção discutimos a LMP e as repercussões que ela trouxe. Na terceira seção, detivemo-nos em apontar o papel de um ator muito importante na formulação e implantação das políticas e programas, que é a Secretaria de Políticas para as Mulheres. Na quarta seção, fizemos um mapeamento da instalação dos Organismos de Políticas para as Mulheres no âmbito dos estados e municípios. Em seguida, identificamos as redes de atendimento e de enfrentamento à violência contra as mulheres. Na sexta seção, produzimos um exercício para entender em que medida a implantação dos serviços no território seguiu a demanda efetiva, ou seja, se foram instalados naquelas localidades onde a violência doméstica fosse maior. Na sétima seção traçamos um panorama atual dos serviços especializados, quando seguem as principais conclusões e debate de políticas públicas.

2. A Lei Maria da Penha: surgimento e repercussões

As discussões atuais sobre o impacto da Lei Maria da Penha ocorrem no Brasil no contexto em que cerca de 120 países já declararam a ilegalidade da violência contra as mulheres, o que denota a existência de um movimento mundial de combate e intolerância institucional a este fenômeno. No Brasil, a lei especial de combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres completa nove anos em 2015, o que permite algumas reflexões mais consistentes sobre as mudanças que vem promovendo.

Os documentos provenientes das conferências internacionais sobre os direitos das mulheres, como a Conferência de Viena (1993) e Beijing (1995), a Convenção de Belém do Pará (1994) e outros instrumentos jurídicos internacionais serviram de base para a elaboração do Projeto de Lei 4.559/04 e, mais tarde, da Lei 11.340/06. As conferências e os tratados internacionais contribuíram para a identificação do problema da violência contra a mulher como um fenômeno global. Desse modo, o cenário para a votação da nova lei mostrou-se favorável, pois o Brasil havia ratificado todos os instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres.

Ademais, o País viu-se diante da obrigação simbólica de cumprir as recomendações formuladas pela OEA no caso de Maria da Penha Fernandes⁶. Ao recorrer à Organização dos Estados Americanos, tendo em vista a impunidade e a morosidade da resposta judicial às tentativas de homicídio que sofreu, Maria da Penha obteve a condenação do Estado brasileiro por omissão e negligência no enfrentamento à violência conjugal. Este Organismo recomendou, ademais, que medidas de enfrentamento à violência fossem tomadas pelo Estado brasileiro para inibir as agressões domésticas contra as mulheres. Esta decisão reflete uma tendência de consenso internacional segundo o qual os Estados têm o dever de tomar medidas diligentes para defender os direitos humanos das mulheres.

Antes da promulgação da lei, havia diversos problemas no ordenamento jurídico para o tratamento das questões de violência conjugal contra as mulheres, uma vez que a maior parte dos crimes desta natureza tramitava perante Juizados Especiais Criminais. Com o objetivo de garantir maior celeridade no processamento de crimes de menor potencial ofensivo, os JECRIMS revelaram-se gradualmente ineficazes e incapazes de compreender a complexidade

⁶ Em 1983, enquanto dormia, Maria da Penha levou um tiro do próprio marido, o que resultou na sua paraplegia. Duas semanas depois de voltar do hospital, o mesmo homem tentou eletrocutá-la. A condenação ocorreu apenas em 2002, da qual decorreram dois anos de prisão.

que a violência doméstica envolvia⁷. Os institutos de penas alternativas previstos na Lei 9.099/1995 passaram a ser interpretados como mecanismos de impunidade e banalização da violência sofrida pelas mulheres.

Os motivos acima mencionados repercutiram na reunião de diversos movimentos de mulheres⁸ e especialistas no tema para a formação do “Consórcio Feminista” no ano de 2002. Seu objetivo era o de elaborar um anteprojeto de lei que buscasse erradicar de forma ampla a violência contra as mulheres. Os trabalhos do Consórcio se estenderam até o primeiro ano posterior à promulgação da lei. Sinteticamente, as propostas elaboradas foram as seguintes: a) conceituação da violência doméstica contra a mulher, com base na Convenção de Belém do Pará, incluindo a violência patrimonial e moral; b) criação de uma política nacional de combate à violência contra a mulher; c) medidas de proteção e prevenção às vítimas; d) medidas cautelares referentes aos autores de violência; e) criação de serviços públicos de atendimento multidisciplinar; f) assistência jurídica gratuita para mulheres; g) criação de um juízo único com competência cível e criminal através de varas especializadas, para julgar casos de violência contra as mulheres; h) não aplicação da Lei 9.099/1995 (Juizados Especiais Criminais) nos casos de violência doméstica contra as mulheres. Em associação ao Poder Executivo, por meio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, foi apresentado o projeto de lei que, após extensos debates e algumas alterações, acabou culminando na aprovação da Lei 11.340/2006.

A Lei Maria da Penha, promulgada em sete de agosto de 2006, representa um dos mais relevantes avanços legislativos desde o advento da Constituição Federal de 1988, pois significa o reconhecimento da violência contra as mulheres como violação dos direitos humanos. Antes considerado um problema da esfera privada, permaneceu distante da agenda pública e governamental até o advento da lei, quando houve uma conceituação precisa da violência doméstica e familiar e foram estabelecidas diversas medidas específicas para enfrentá-la.

Na esteira da definição elaborada pela Convenção de Belém do Pará, a violência doméstica e familiar contra a mulher foi definida como “qualquer ação ou omissão que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” (art. 5º, Lei

⁷ “Cerca de 70% dos casos que chegavam aos juizados especiais tinham como autoras mulheres vítimas de violência doméstica. Além disso, 90% desses casos terminavam em arquivamento nas audiências de conciliação sem que as mulheres encontrassem uma resposta efetiva do poder público à violência sofrida. Nos poucos casos em que ocorria a punição do agressor, este era geralmente condenado a entregar uma cesta básica a alguma instituição filantrópica” (MATOS; CORTES, 2011, p. 42).

⁸ Seis organizações não governamentais feministas participaram do Consórcio: CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria); ADVOCACI (Advocacia Cidadã pelos Direitos Humanos); AGENDE (Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento); CEPIA (Cidadania, Estudos Pesquisa, Informação Ação); CLADEM/BR (Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher); e THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero.

11.340/2006). O conceito abrangente de violência presente na lei representa o amadurecimento de discussões sobre a natureza complexa das agressões ocorridas em contextos de familiaridade, intimidade e afetividade. Por outro lado, indica a dimensão do desafio do Estado para tornar efetivo o novo mecanismo legal, tendo em vista a necessidade de se modernizar os sistemas de justiça, de atendimento psicossocial e de saúde para receber e tratar de modo adequado os casos de violação desses direitos. Para tanto, a lei estabeleceu uma série de proteções e garantias que permitam a preservação da integridade física, moral e patrimonial das mulheres e suas relações privadas e íntimas.

As principais inovações trazidas pela Lei Maria da Penha são: a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; a possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência; e o caráter híbrido das ações, que podem ser, a um só tempo, penais e cíveis.

Além disso, a Lei Maria da Penha reafirmou os serviços existentes e previu a criação de novos, o que resultou nos seguintes serviços especializados: i) casas abrigo; ii) delegacias especializadas; iii) núcleos de defensoria pública especializados; iv) serviços de saúde especializados; vi) centros especializados da mulher; vii) Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; viii) promotorias públicas especializadas ou núcleos de gênero do Ministério Público.

Desde então, a violência interpessoal se configura como um dos principais problemas públicos a ser enfrentado pela sociedade brasileira, ensejando o desenvolvimento de políticas públicas específicas que criam novos desafios para o Estado. Considerando que a violência é fenômeno complexo e multifacetado, as políticas destinadas ao seu enfrentamento não se inscrevem em um eixo de ação específico, pois requerem a integração de diversas instituições que incluem o sistema de Justiça, a assistência social, a segurança pública, as instituições de ensino e hospitalares. A efetividade das políticas necessita, portanto, da articulação entre os diversos órgãos/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade por meio da transversalidade de gênero, da intersetorialidade e da capilaridade dos serviços públicos destinados ao combate à violência contra as mulheres.

Um dos maiores desafios das políticas públicas de enfrentamento à violência encontra-se no monitoramento das ações desenvolvidas nos estados e municípios brasileiros. O acompanhamento das políticas e de sua efetividade requer um processo eficaz de comunicação contínua entre os entes federativos. Além disso, necessita de sistemas de informação capazes de gerar dados que contribuam para o gerenciamento dos serviços e a

compreensão das dimensões da violência, assim como possibilitem avaliar os esforços institucionais empreendidos.

O Comitê para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), das Nações Unidas, que acompanha a aplicação dos tratados e convenções internacionais pelos países, solicita, por meio da Recomendação Geral n. 19, que recompilem dados estatísticos e investiguem com amplitude as causas e os efeitos da violência, assim como a eficácia das medidas para prevenir e responder a ela. Além disso, a Resolução exorta os países signatários a indicar as medidas que tenham adotado e seus resultados. Nesse sentido, o desenvolvimento adequado de indicadores – quantitativos e qualitativos – é imprescindível para reforçar mecanismos de *accountability*, formular políticas públicas e para disponibilizar dados úteis para a realização de investigações científicas (*General Recommendation n.19, specific recommendation, n.24, c, 1992*).

A Lei Maria da Penha reforçou a importância da captação de dados com o estabelecimento da diretriz que prevê “a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas” (Lei 11.340/2006, art. 8º, II).

3. A atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres no enfrentamento à violência contra as mulheres

As políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres têm o objetivo de superar as desigualdades e combater todas as formas de preconceito e discriminação. Sua atuação desdobra-se em três linhas principais de ação: (a) Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; (b) Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e (c) Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade.

No que diz respeito ao enfrentamento à violência contra as mulheres, a institucionalização da SPM representou uma ação importante no processo de fortalecimento das ações e estratégias de gestão e monitoramento das políticas públicas. Antes de sua criação, o enfrentamento à violência contra a mulher dava-se, especialmente, por meio das Delegacias Especiais de

Atendimento a Mulher, desenvolvidas em 1985, e das Casas-Abrigo. Tais órgãos atuavam como a porta de entrada e acolhimento das mulheres em situação de violência, ainda que de forma desarticulada com os demais serviços não especializados de atendimento à mulher em situação de violência.

A partir de 2003, a SPM passou a induzir políticas públicas de enfrentamento à violência, tais como: “criação de normas e padrões de atendimento, aperfeiçoamento da legislação, incentivo à constituição de redes de serviços, apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência e ampliação do acesso das mulheres à justiça e aos serviços de segurança pública” (Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, 2011).

De acordo com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013 – 2015), a redução dos índices de todas as formas de violência contra as mulheres constitui um dos objetivos principais da Secretaria. Este objetivo geral desdobra-se em oito objetivos específicos: i. garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência, considerando os marcadores sociais de diferença (raça, orientação sexual, deficiência, idade, inserção social, econômica e regional; ii) garantir a implementação e a aplicabilidade da Lei Maria da Penha, por meio da divulgação da lei e do fortalecimento dos instrumentos de proteção de direitos de mulheres em situação de violência; iii) ampliar e fortalecer os serviços especializados, integrar e articular os serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, especialmente as mulheres do campo e da floresta; iv) proporcionar atendimento humanizado, integral e qualificado nos serviços especializados e na rede de atendimento; v) promover mudanças culturais para ampliar o respeito à diversidade e a valorização da paz; vi) identificar e responsabilizar os agressores das mulheres; vii) prestar atendimento às mulheres que têm seus direitos humanos, sexuais e reprodutivos violados; viii) garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais disponibilizados pelas três esferas de governo.

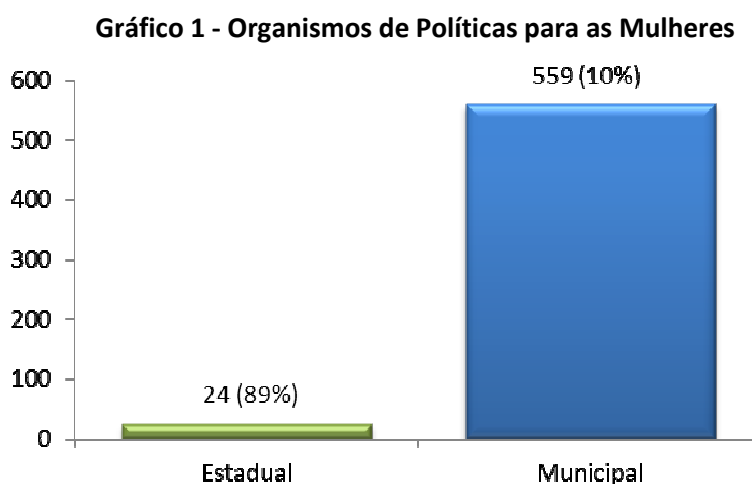
4. A instalação dos Organismos de Políticas para as Mulheres no âmbito dos estados e municípios

O enfrentamento à violência contra a mulher em todo território nacional é parte do esforço da Presidência da República e da Secretaria de Políticas para as Mulheres e é executado a partir de políticas nacionais que têm alcance em todos os estados-membros da federação. De acordo com o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011), no processo de pactuação com os governos dos estados e do Distrito Federal, é imprescindível a existência

de Organismo de Políticas para as Mulheres para assinatura de acordo federativo e consequente implementação de políticas públicas no âmbito dos estados e dos municípios.

Os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) servem como ferramentas de formulação, monitoramento e coordenação das políticas que promovem a defesa dos direitos das mulheres. Cada um dos níveis de atuação opera com representantes autônomos dos governos subnacionais frente ao governo central, onde há uma distribuição do poder político em mais de um nível territorial de governo, em que a atuação se dá em consonância com as especificidades locais e com os planos e pactos nacionais.

Os OPMs atuam, portanto, como mecanismos governamentais com poder executivo e atuam nos âmbitos locais, sendo representados pelas Secretarias e Coordenadorias de Mulheres, bem como pelos Núcleos de Políticas para as Mulheres.

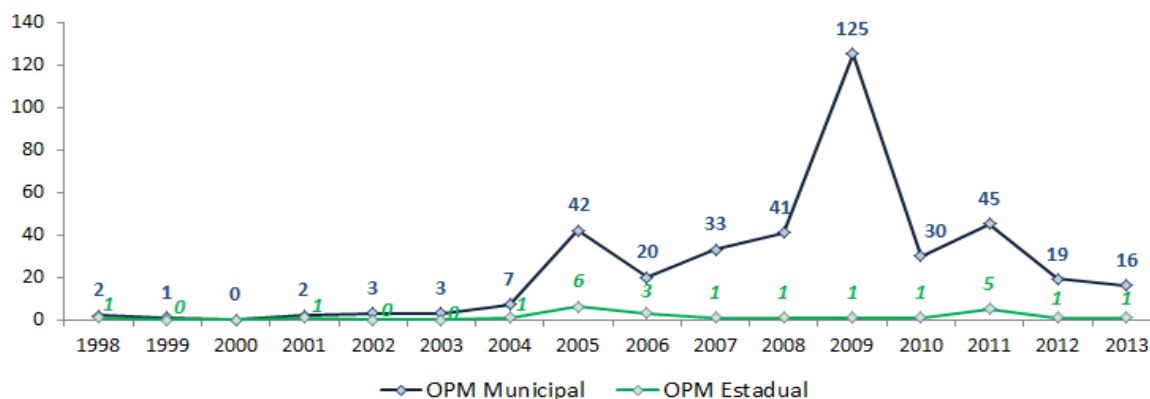


Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

Existiam no Brasil, até julho de 2013, 583 Organismos de Políticas para as Mulheres em 560 municípios, somadas as esferas estadual e municipal.

Dos 27 estados, apenas dois não possuíam Organismos de Políticas para as Mulheres, e das capitais, apenas uma não contava com OPM municipal. No nível local, 10% dos municípios brasileiros possuíam Organismos de Políticas para as Mulheres, totalizando 559⁹.

Gráfico 2 – Ano de criação dos Organismos de Políticas para as Mulheres



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013

Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

O gráfico 2 revela que, a partir de 2003, ano da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, iniciou-se expressivo incremento da criação de Organismos de Políticas para as Mulheres. A curva de OPMs municipais mostra significativos incrementos nos anos de 2005, 2007, 2008, 2009 e 2011, voltando a cair em 2012. 2009 foi o ano mais importante para a expansão de OPMs nos municípios. No caso dos estados, houve relativa estabilidade na criação de OPMs no período, embora 2005 e 2011 se destaquem entre os demais anos.

5. Redes de Atendimento e de Enfrentamento à violência contra as mulheres

A formação da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência busca fazer frente à complexidade da violência contra as mulheres, visando contemplar o caráter multidimensional do problema. Assim, a rede é constituída por órgãos de diversas áreas:

⁹ Segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o número de Organismos de Políticas para as Mulheres corresponde, em fevereiro de 2015, a 719, sendo 694 municipais e 25 estaduais. (<http://www.spm.gov.br/noticias/brasil-conta-com-720-organismos-governamentais-de-politicas-para-as-mulheres>).

atendimento psicossocial, saúde, segurança e pelas instituições do sistema de Justiça. A ampliação da rede de atendimento, com a criação de novos serviços e organismos nos estados e municípios, transformou o caráter das políticas públicas direcionadas às desigualdades de gênero.

Atualmente, essa rede faz referência ao conjunto de ações e serviços de setores do atendimento psicossocial, justiça, segurança pública e saúde e visa ampliar e melhorar a qualidade do atendimento – através de melhor distribuição dos serviços e capacitação dos agentes que neles atuam, promovendo integralidade e humanização no atendimento. Dessa maneira, contempla o eixo do atendimento psicossocial presente na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011) e é parte integrante da rede de enfrentamento à violência.

Já a rede de enfrentamento visa contemplar os quatro eixos previstos na Política, quais sejam: combate, prevenção, assistência e garantia de direitos. Por isso, é composta pelos agentes governamentais e não governamentais formuladores, fiscalizadores e executores de políticas; pelos serviços voltados para a responsabilização dos autores de violência; pelas universidades; órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos e por serviços especializados e não especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

A seguir, será apresentada a análise de espacialização de cada um dos serviços disponíveis nas redes de atendimento e de enfrentamento. Os mapas foram confeccionados com base nos dados da Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres e elaborados no segundo semestre de 2013, utilizando a posição de julho daquele ano. Muito embora possam ter havido algumas alterações no número de serviços até o presente momento, sua apresentação neste relatório é útil para ressaltar a dimensão dos esforços despendidos pelas instituições envolvidas no atendimento às mulheres e no enfrentamento à violência para executar as determinações da Lei Maria da Penha no tocante à criação de serviços especializados.

5.1 Centros Especializados da Mulher

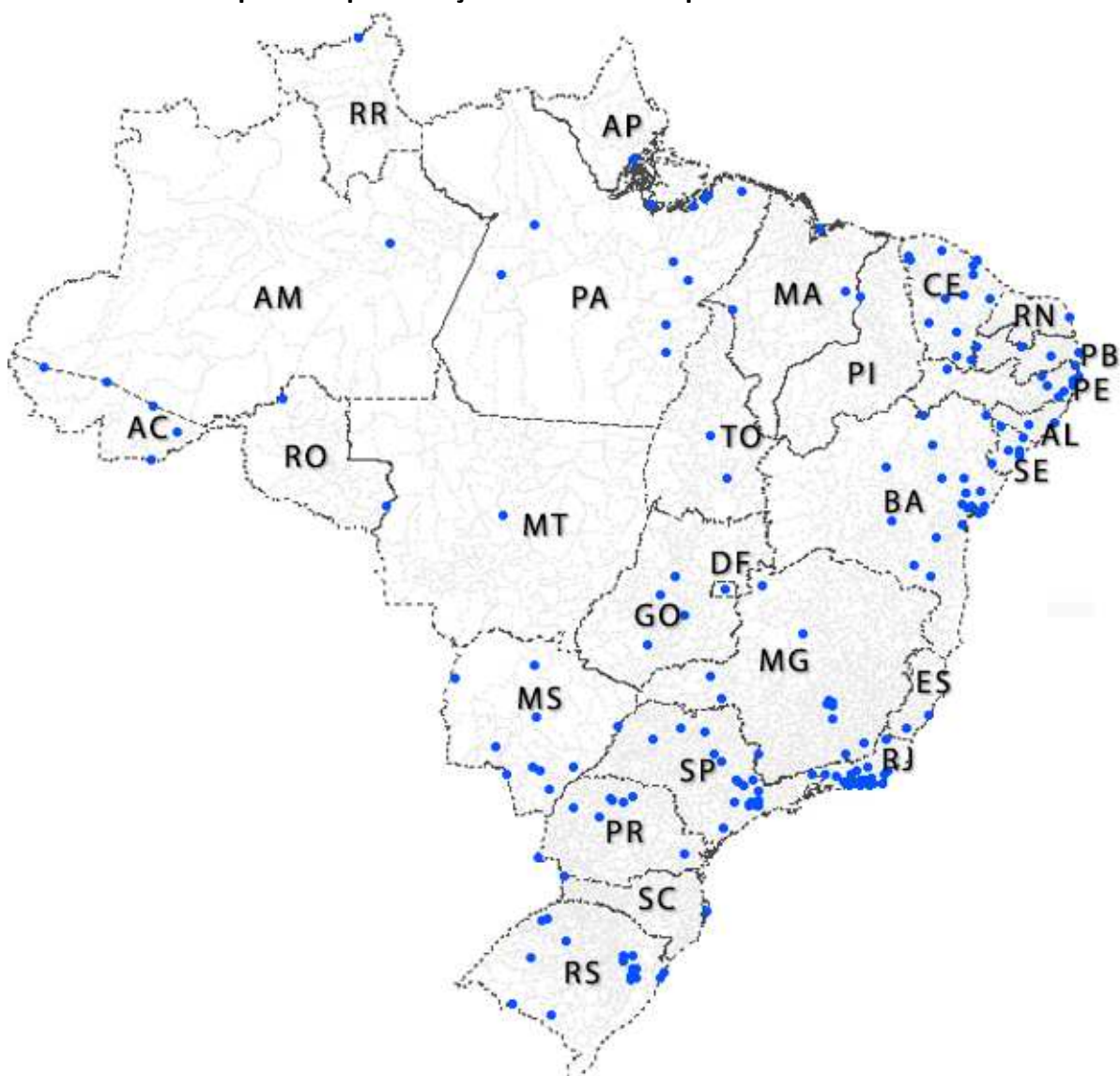
Os Centros Especializados da Mulher, por meio de uma equipe interdisciplinar, atuam desenvolvendo ações e oferecendo serviços de cunho psicossocial, para auxiliar na ruptura das mulheres com a situação de violência. Os Centros de Referência de Atendimento à Mulher prestam acolhida, acompanhamento psicológico e social, e orientação jurídica às mulheres em

situação de violência (violência doméstica e familiar contra a mulher - sexual, patrimonial, moral, física, psicológica; tráfico de mulheres, assédio sexual; assédio moral, etc.).

5.1.1 A espacialização dos centros especializados nos municípios brasileiros

Considerando os dados coletados pela Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres no ano de 2013, obteve-se o número e a localização dos centros especializados, mapeados a seguir¹⁰.

Mapa 1 – Espacialização dos Centros Especializados da Mulher



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

¹⁰ O mapa tem o objetivo de representar a espacialização do serviço. Quando há mais de uma unidade por município, há apenas uma marcação.

Os 214 Centros Especializados da Mulher estão presentes em 191 municípios, sendo 74 localizados na região Sudeste, 63 no Nordeste, 31 na região Sul, 28 na região Norte e 18 no Centro-Oeste¹¹.

5.2 Casas Abrigo

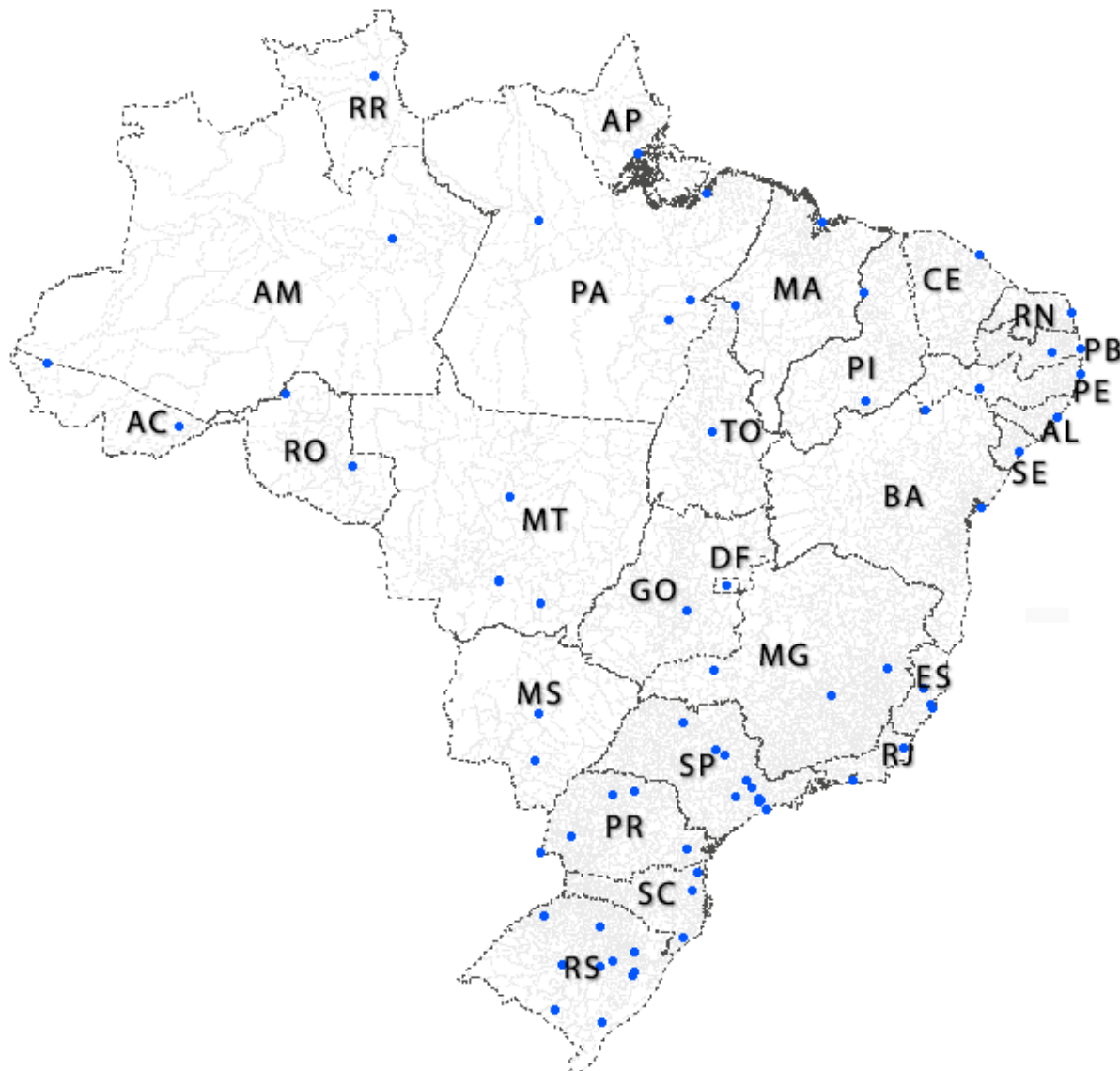
As Casas Abrigo têm por objetivo oferecer asilo e atendimento integral a mulheres em situação de risco de vida iminente, em decorrência de violência doméstica. É um serviço de caráter sigiloso e temporário, onde as usuárias, que poderão estar acompanhadas dos filhos, adquirem condições necessárias para retomar suas vidas. Durante o período de permanência na Casa, que varia de 90 a 180 dias, as usuárias têm acesso a serviços de atendimento integral (psicossocial e jurídico).

5.2.1 Espacialização das casas-abrigo nos municípios brasileiros

Considerando os dados coletados pela Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres, obteve-se o número e a localização das casas abrigo, mapeadas a seguir.

¹¹ Segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o número de Centros Especializados da Mulher corresponde, em fevereiro de 2015, a 238 (https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=TD).

Mapa 2 – Espacialização de Casas Abrigo no Brasil¹²



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

No Brasil, 70 municípios (1,3%) possuem Casas Abrigo, totalizando 77 locais para acolhimento¹³. O município que possui o maior número de casas é São Paulo, com quatro unidades. Quatro são os municípios que possuem duas casas abrigo: Sorocaba (SP), Rio de Janeiro (RJ), Belém (PA) e Fortaleza (CE). As outras 65 cidades possuem uma Casa Abrigo cada.

As Casas Abrigo estão em maior número na região Sudeste, totalizando 23 das 77 existentes no Brasil. Nesta região, nota-se também uma melhor distribuição desse tipo de assistência,

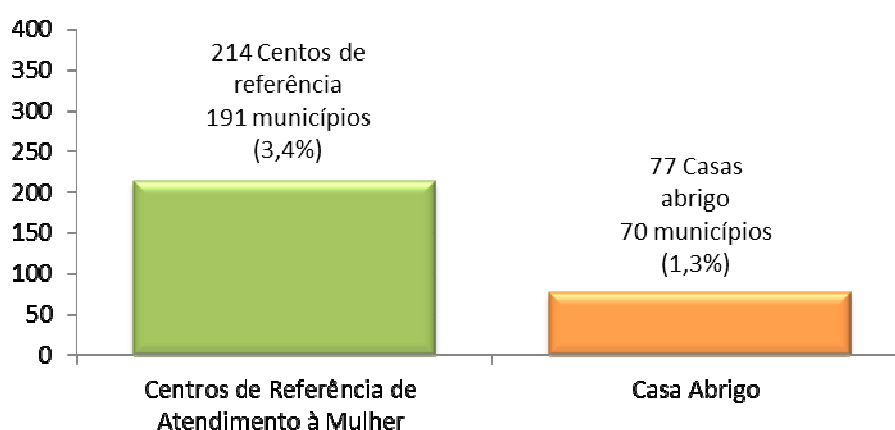
¹² O mapa tem o objetivo de representar a espacialização do serviço. Quando há mais de uma unidade por município, há apenas uma marcação.

¹³ Segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o número de Casas Abrigo manteve-se em fevereiro de 2015, correspondente a 77 (https://sistema3.planalto.gov.br//spm/ atendimento/atendimento_mulher.php?uf=TD).

dada sua instalação nas cidades do interior dos estados. É pertinente assinalar boa distribuição territorial dos 18 serviços da região Sul.

Nas nove unidades federativas nordestinas, assim como as do Norte, estes serviços concentram-se, principalmente, nas capitais. A região Centro-Oeste possui oito Casas Abrigo, onde 65 municípios possuem uma Casa; quatro possuem três Casas, e um possui quatro Casas.

Gráfico 3 – Distribuição de Centros Especializados da Mulher e de Casas Abrigo no Brasil



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

O gráfico acima indica o percentual de municípios que possuem Centros Especializados e Casas Abrigo. Os 214 Centros estavam presentes, em 2013, em 191 municípios, sendo 74 localizados na região Sudeste, 63 no Nordeste, 31 na região Sul, 18 no Centro-Oeste e 28 na região Norte. As Casas Abrigo estavam presentes em 70 municípios, totalizando 77 espaços de abrigo.

5.3. Atenção integral à saúde da mulher em situação de violência

Os serviços de saúde especializados para o atendimento dos casos de violência contra a mulher contam com equipe multidisciplinar (psicólogas(os), assistentes sociais, enfermeiras(os) e médicas(os) capacitadas(os) para atender os casos de violência doméstica contra a mulher e de violência sexual). Nos casos de violência sexual, as mulheres são encaminhadas para exames e são orientadas sobre a prevenção de DSTs – incluindo HIV – e da

gravidez indesejada. Além disso, oferecem abrigo, orientação e encaminhamento para casos de aborto legal.

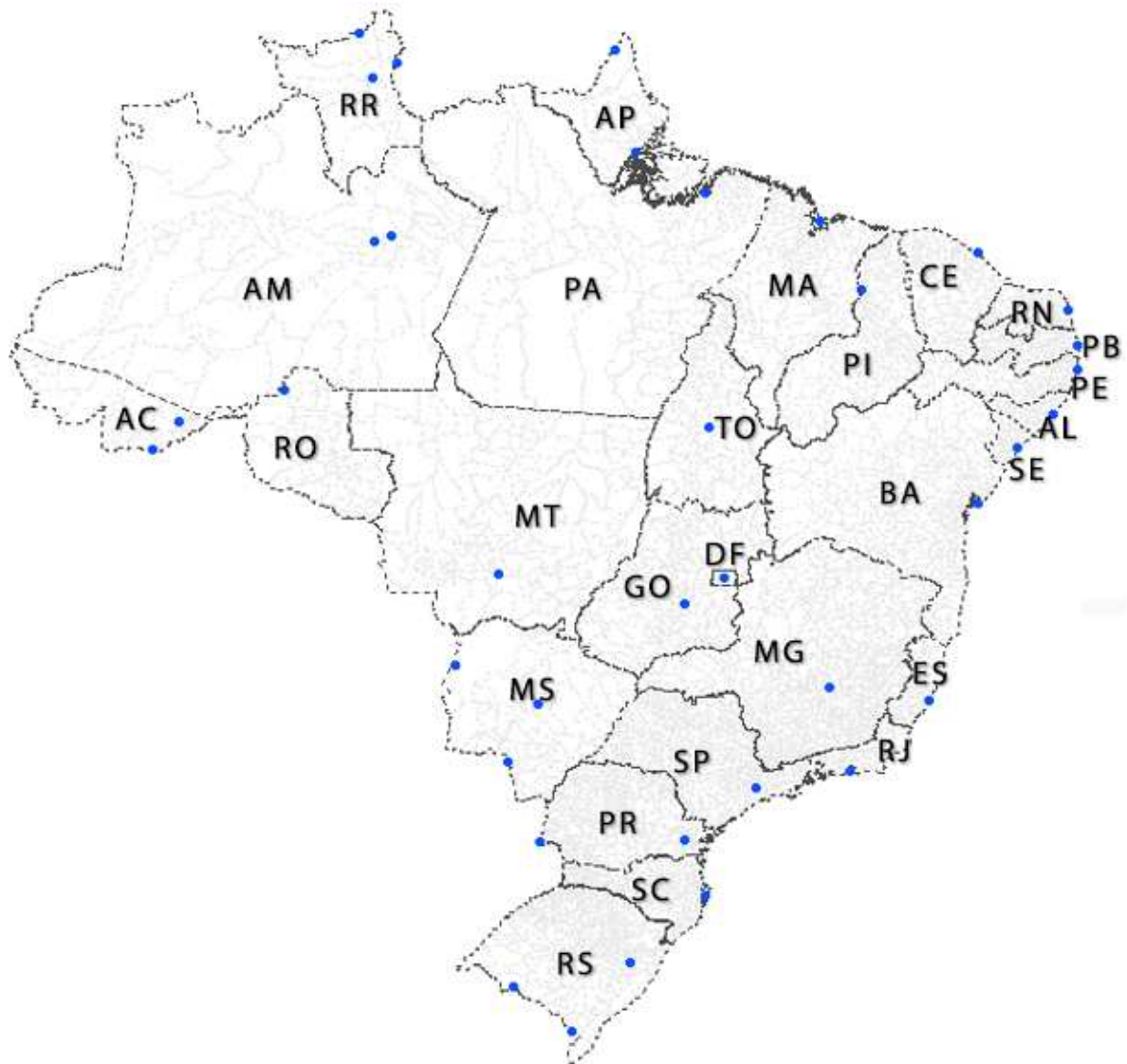
5.3.1 A especialização dos serviços especializados de saúde às mulheres em situação de violência

Os dados a seguir, coletados pela Central de Atendimento à Mulher – Disque 180, apresentam a distribuição e especialização dos serviços de saúde especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

Ao todo, 37 municípios (0,7% do total) possuíam, em 2013, serviços de saúde especializados, somando 92 centros¹⁴. Recife (8), Brasília (7), Curitiba (6) e Fortaleza (5) foram os que apresentaram os maiores números de serviços de saúde especializados.

¹⁴ Segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o número de serviços especializados para o atendimento dos casos de violência contra a mulher corresponde, em fevereiro de 2015, a 252 (https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=TD).

Mapa 3 – Espacialização dos Serviços de Saúde para Atendimento às Mulheres¹⁵



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

5.4. A violência contra a mulher e a segurança pública

As Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) compõem a estrutura da Polícia Civil e são encarregadas de realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal. Nessas unidades é possível registrar o Boletim de Ocorrência (B.O.) e solicitar medidas protetivas de urgência nos casos de violência doméstica contra a mulher.

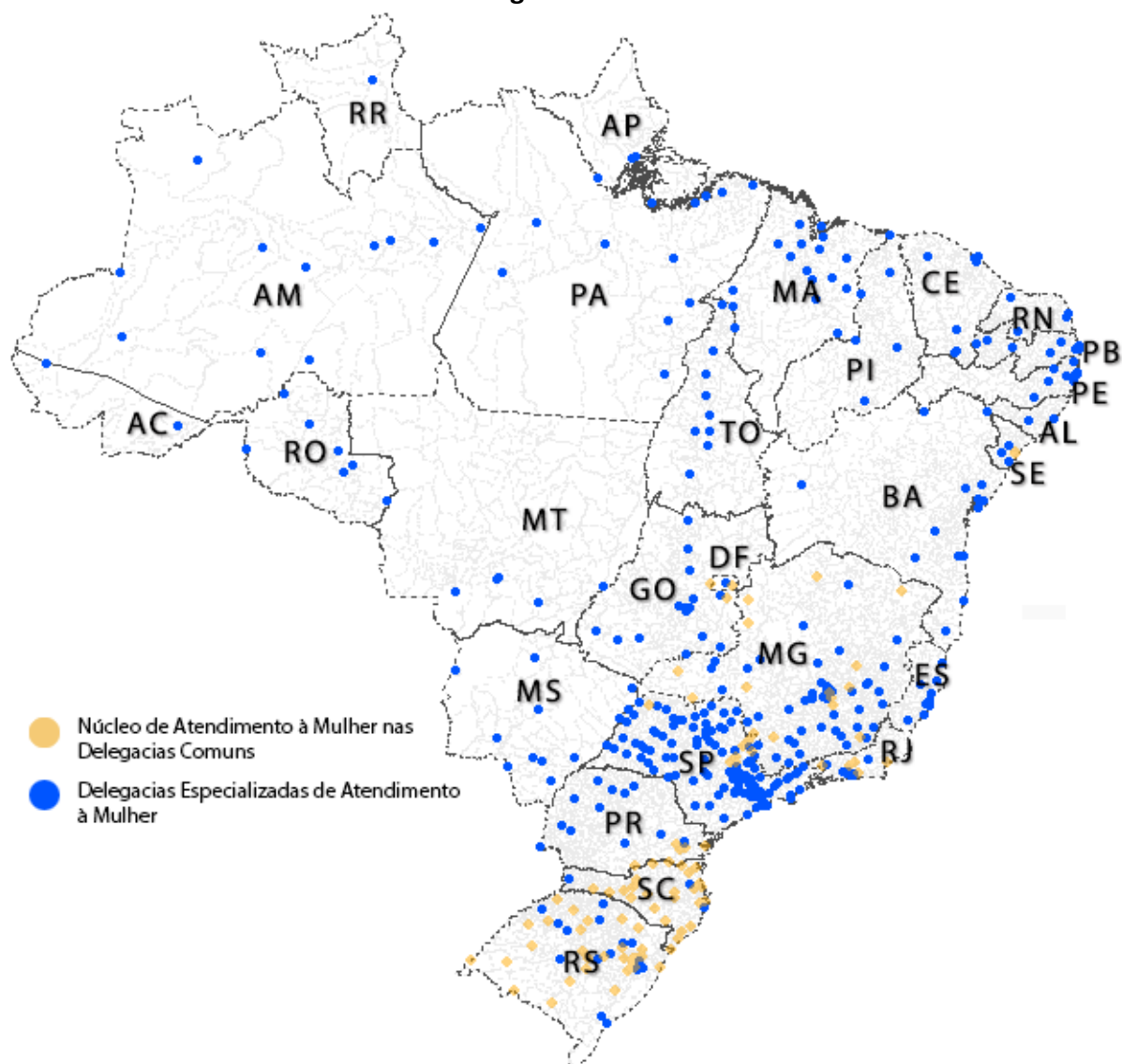
¹⁵ O mapa tem o objetivo de representar a espacialização do serviço. Quando há mais de uma unidade por município, há apenas uma marcação.

5.4.1 Espacialização das Delegacias Especializadas de Atendimento à

Mulher

Considerando os dados coletados pela Central de Atendimento à Mulher da Secretaria de Políticas para as Mulheres, mapeou-se a espacialização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

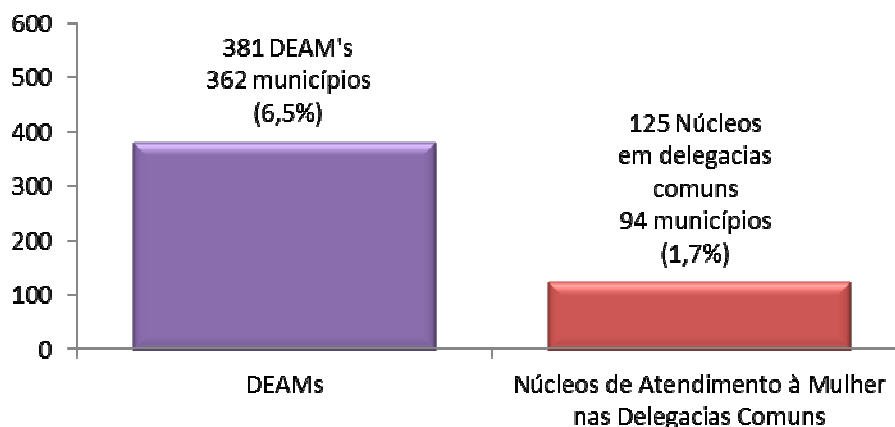
Mapa 4 – Espacialização das DEAMs e dos Núcleos de Atendimento em Delegacias Comuns¹⁶



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

¹⁶ O mapa tem o objetivo de representar a espacialização do serviço. Quando há mais de uma unidade por município, há apenas uma marcação.

Gráfico 4 – Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e Núcleos de Atendimento em delegacias comuns



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

A maior concentração das DEAMs e Núcleos de Atendimento à Mulher nas delegacias comuns está na região Sudeste (217), seguida pela região Sul (95), Nordeste (80); Centro-Oeste (67) e Norte (47). O total desses serviços é de 506, sendo 381 Delegacias da Mulher e 125 Núcleos de Atendimento em delegacias comuns¹⁷. Os municípios que apresentaram os maiores números de delegacias especializadas para atendimento às mulheres foram São Paulo (9 DEAM), Rio de Janeiro (3) e Teresina (3)¹⁸.

5.5 A violência contra a mulher e o sistema de Justiça

A promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 impactou sobremaneira as instituições que compõem o sistema de justiça, uma vez que o novo instrumento legal previu a criação de estruturas especializadas para o processamento dos crimes que envolvem a violência doméstica e familiar contra a mulher. Até o ano de 2006, estes crimes eram processados pelas varas criminais comuns ou pelos Juizados Especiais Criminais (JECs), criados pela Lei 9099/95. Com o advento da nova lei, todos os crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher perdem o caráter de menor potencial ofensivo, sendo excluída a competência dos JECs para processá-los.

¹⁷ Segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o número somado de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e de Núcleos de Atendimento em delegacias comuns corresponde, em fevereiro de 2015, a 470 (https://sistema3.planalto.gov.br//spm/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=TD).

¹⁸ O mapa tem o objetivo de representar a espacialização do serviço. Quando há mais de uma unidade por município, há apenas uma marcação.

Assim como a competência dos Juizados Especiais, a lei afasta a aplicação das penas e medidas alternativas como sanção às pessoas autoras deste tipo de violência. Ademais, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁹ estabelece o caráter incondicionado à representação para a instauração e o prosseguimento da ação penal, o que significa que a ofendida deixa de ser a titular da ação penal, independentemente do tipo de crime ocorrido. Desse modo, o Ministério Público amplia seu papel na defesa dos direitos humanos das mulheres em situação de violência, uma vez que o problema passa a ser considerado de interesse público.

A Lei Maria da Penha prevê, ainda, que os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (que, embora recebam a denominação “Juizado”, não seguem o rito processual dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais) processem os crimes e as ações cíveis decorrentes de todas as modalidades de violência tipificadas na nova lei: física, sexual, patrimonial, psicológica e moral. Conforme a lei, as ações serão processadas nas varas e juizados comuns apenas quando não houver unidades judiciárias especializadas.

Muito embora não haja uma determinação para a instalação de varas e juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, a lei prevê sua existência e o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Recomendação 09/2007, indicou a criação e a estruturação das referidas unidades nas capitais e no interior dos estados.

As varas e juizados especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher representam um avanço no tratamento sociojurídico da questão, uma vez que partem do reconhecimento da existência de um tipo específico de crimes entre sujeitos que mantêm relações de afetividade, conjugalidade ou habitação, justificando a existência de esferas judiciais especializadas ou exclusivas para o processamento destes conflitos. Pressupõe-se que estruturas com estas características têm mais capacidade para oferecer respostas judiciais adequadas e rápidas, em virtude da atuação específica de servidores e magistrados e da existência das equipes de atendimento multidisciplinar (compostas por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde).

A atuação do Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha possui papel fundamental na efetividade desse instrumento legal, uma vez que as medidas protetivas, que representam

¹⁹ A decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4424 conferiu natureza pública e incondicionada à ação penal fundada na Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006).

uma das principais inovações da lei, dependem da concessão dos juízes, sendo um dos principais instrumentos de prevenção de agressões mais graves ou homicídios.

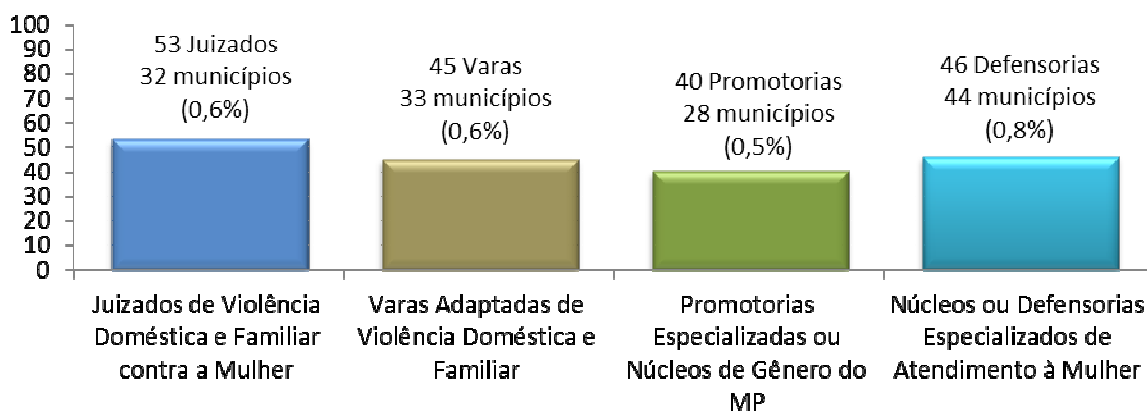
Considerando tanto as varas e juizados especializados exclusivos como os não exclusivos para o processamento dos crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher, há atualmente (dados de 2013) no Brasil 117 unidades judiciárias especializadas no processamento de ações referentes à violência doméstica e familiar contra a mulher, o que corresponde a 1,04% do total dos municípios brasileiros.

Ao passo em que são constituídas unidades judiciárias especializadas, têm sido criadas estruturas especializadas dos órgãos que cumprem as funções essenciais à Justiça competentes para atuar em casos de violência contra a mulher: o Ministério Público e a Defensoria Pública.

O Ministério Público, por meio dos núcleos de gênero, atua na garantia dos direitos humanos das mulheres, fiscalizando o cumprimento das leis que determinam a igualdade de homens e mulheres e visando à observância da Lei Maria da Penha. Além disso, fiscaliza os serviços de atendimento à mulher, especialmente aqueles destinados à mulher em situação de violência.

As defensorias da mulher têm a finalidade de prestar assistência jurídica, orientar e encaminhar as mulheres em situação de violência, sendo órgãos dos estados federados responsáveis pela defesa das mulheres que necessitem de assistência jurídica integral e gratuita. Além disso, devem promover o acesso da mulher à Justiça e articular os serviços que garantam seu direito à cidadania.

Gráfico 5 – Instituições do sistema de Justiça²⁰

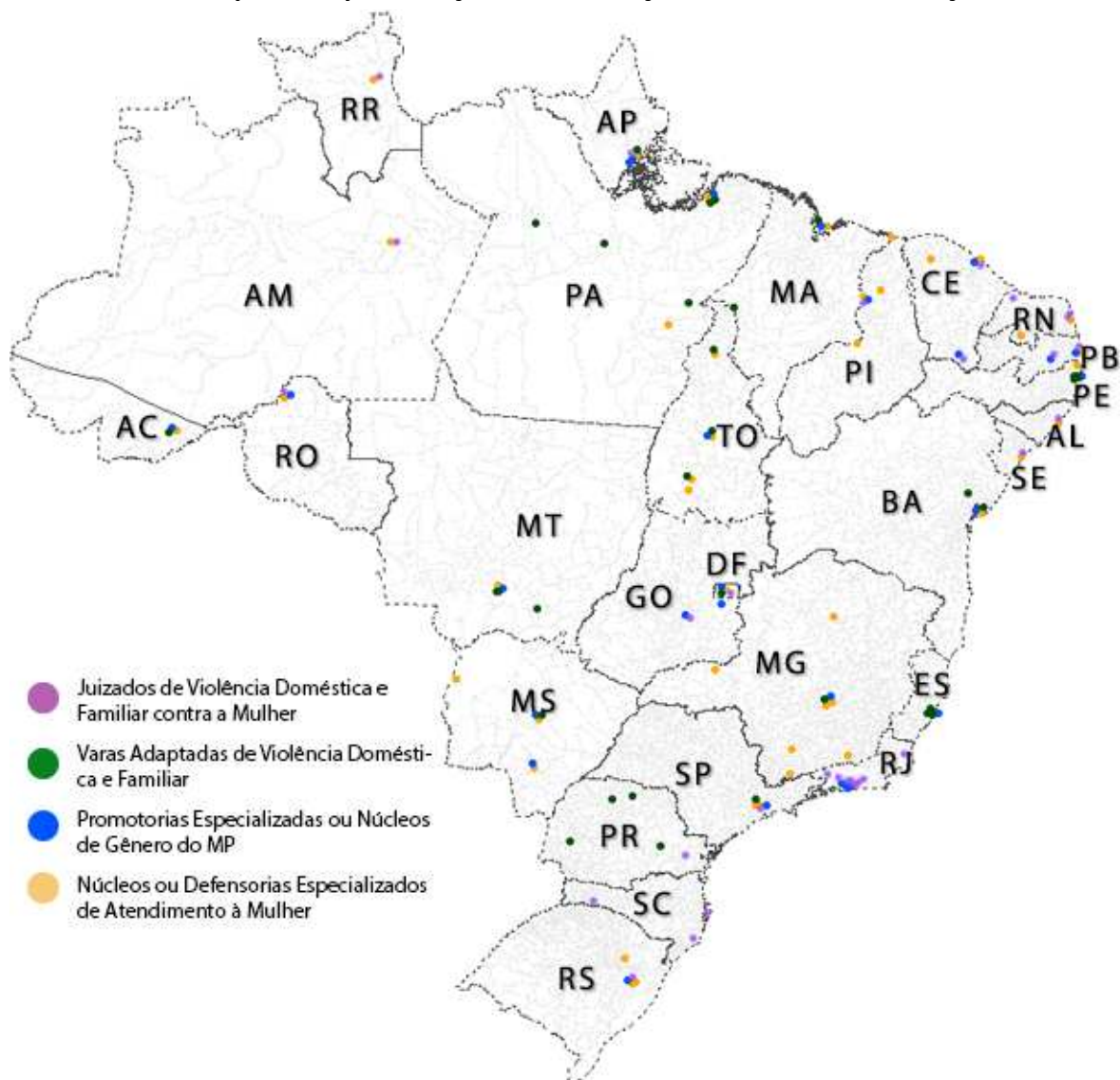


Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres 2013

Conforme o Gráfico 6, observa-se que, até 2013, as instituições do Sistema de Justiça especializadas no atendimento e processamento das ações das mulheres em situação de violência ainda estavam presentes em menos de 1% dos municípios brasileiros.

²⁰ Segundo dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres, o número de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e de Varas Adaptadas de Violência Doméstica e Familiar somados corresponde, em fevereiro de 2015, a 101. As Promotorias Especializadas e Núcleos de Gênero do Ministério Público são, nesta data, equivalentes a 58. As Defensorias da Mulher são, atualmente, 42 (https://sistema3.planalto.gov.br//spm/aten/aten_mulher.php?uf=TD).

Mapa 5 – Especialização das instituições do Sistema de Justiça²¹



Fonte: SPM. Brasília, julho, 2013
Elaboração: Consultoria ONU Mulheres

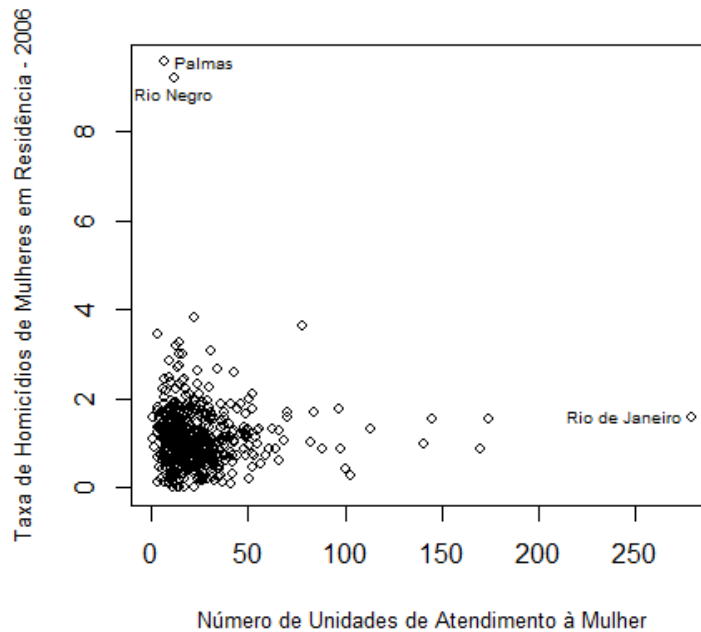
²¹ O mapa tem o objetivo de representar a espacialização do serviço. Quando há mais de uma unidade por município, há apenas uma marcação.

6. Análise descritiva da distribuição dos serviços especializados versus casos de violência doméstica

O intuito desta análise é buscar entender o compasso entre a oferta de serviços de atendimento à mulher em 2011 e a demanda potencial por esses serviços antes da instituição da LMP, em 2006. Para tanto, utilizaremos como unidade de medida espacial a microrregião, segundo definição do IBGE. Nos exercícios, a demanda potencial, ou a prevalência relativa de violência doméstica, é aqui medida por duas *proxies* alternativas, sendo elas: a taxa de homicídios de mulheres em residência; e a razão de homicídios entre mulheres e homens dentro das residências. A oferta de serviços, ou o número das unidades de atendimento à mulher, se refere aos números acumulados de unidades disponibilizadas para cada microrregião até o ano de 2011. São incluídas como unidades de atendimento à mulher as OPM's, CRAS, CREAS, DEAM's, Delegacias Comuns, Centros Especializados, Abrigos, Varas, Juizados, Promotorias, Defensoria, Casas Migrante, CEAM's, Postos em Aeroportos e Polícia Federal para atendimento à mulher em condições de agressão.

No Gráfico 6, é possível observar a dispersão entre o número de unidades de atendimento à mulher disponível em cada microrregião e taxa de homicídios de mulheres em residência desta microrregião observada no ano de 2006, ano de implementação da LMP. Verifica-se que não há indícios de correlação linear forte entre essas duas variáveis.

Gráfico 6: Gráfico de Dispersão da Taxa de Homicídios de Mulheres ocorridos em Residência em 2006 e do Número de Unidades de Atendimento à Mulher para as Microrregiões do Brasil

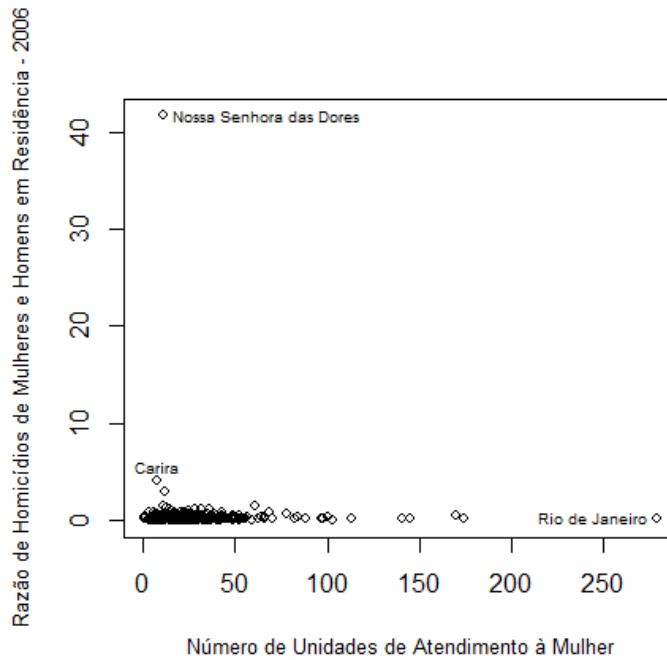


Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM; Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM; Elaboração: DIEST/IPEA.

Nota: Entende-se como unidades de atendimento à mulher: OPM's, DEAM's, Casa Abrigo, Centros Especializados, CEAM's, entre outras unidades que subsidiam a atuação da LMP.

O mesmo acontece se considerarmos a relação entre o número de unidades de atendimento à mulher disponível em cada microrregião e a razão da taxa de homicídios de mulheres em residência e a taxa de homicídios de homens em residência no ano de 2006, conforme mostra o Gráfico 7.

Gráfico 7: Gráfico de Dispersão da Razão de Homicídios de Mulheres e Homens ocorridos em Residência em 2006 e do Número de Unidades de Atendimento à Mulher para as Microrregiões do Brasil



Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM; Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM; Elaboração: DIEST/IPEA.

Nota: Entende-se como unidades de atendimento à mulher: OPM's, DEAM's, Casa Abrigo, Centros Especializados, CEAM's, entre outras unidades que subsidiam a atuação da LMP.

Outro resultado que corrobora a falta de correlação linear observada entre o número de unidades de atendimento à mulher disponibilizadas em cada microrregião e sua taxa de homicídios em residência ocorridos em 2006, seja considerando os homicídios ocorridos em residência ou a razão de homicídios ocorridos em residência entre mulheres e homens, é apresentado na tabela 1. Essa tabela mostra os resultados de um modelo de regressão linear simples que tem como variável dependente o número de unidades de atendimento à mulher em 2011, conforme as expressões:

$$num_{UAM_i} = \ln(Taxa \text{ de Homicídios de mulher em residência}_{2006}) + e_i \quad (1)$$

$$num_{UAM_i} = \ln(Razão \text{ Taxa de Homicídios de mulheres e homens em residência}_{2006}) + e_i \quad (2)$$

Onde,

num_{UAM_i} : número de unidades de atendimento disponibilizadas até o ano de 2011 para a i – *estima* microrregião;

e_i : é o erro associado à estimação.

Conforme se pode notar, os coeficientes das duas regressões mostraram-se não significativos.

Tabela 1: Resultados dos Modelos de Regressão (1) e (2)

Variável Dependente: Unidades de Atendimento à Mulher		
	(1)	(2)
ln(Taxa_Homicídios de mulher em residência)	0,877 (0,513)	
ln(Razão_Homicídios_Mulher_Homem em residência)		-0,799 (0,564)
Prob. > F	0,513	0,564
R - Ajustado	-0,001	-0,001
Número de Observações	557	556

Elaboração: DIEST/IPEA.

Na tabela 2 apresenta-se a lista das 12 microrregiões com as maiores taxas de homicídios de mulheres em residência no ano de 2006 e sua respectiva taxa de homicídios de mulheres em residência no ano de 2011.

Tabela 2: Microrregiões com as Maiores Taxas de Homicídios de Mulheres em Residência no Ano de 2006

Código de Microrregião	Nome da Microrregião	População	Número de UAM	Taxa de Homicídios de Mulher em Residência	
				2006	2011
41030	Palmas (TO)	91210	7	9,56	0,74
13001	Rio Negro (PR)	99826	12	9,22	0,77
51006	Alto Teles Pires (MT)	204751	22	3,82	4,40
33011	Vale do Paraíba Fluminense (RJ)	688661	78	3,64	0,86
51022	Alto Araguaia (MT)	35554	3	3,45	1,12
41027	Pato Branco (PR)	160750	15	3,27	1,71
35058	Franco da Rocha (SP)	465698	13	3,19	0,85
41023	Cascavel (PR)	438658	31	3,09	3,04
52001	São Miguel do Araguaia (GO)	77067	15	3,01	2,09
33009	Bacia de São João (RJ)	174836	16	2,99	1,79
50005	Cassilândia (MS)	63883	9	2,85	2,23
11006	Cacoal (RO)	228654	15	2,75	1,08

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM; Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM; Elaboração: DIEST/IPEA.

Na tabela 3 estão listadas as 12 microrregiões que disponibilizaram até o ano de 2011 os maiores números de unidades de atendimento à mulher. Observa-se que não foram as microrregiões com as maiores taxas de homicídios de mulheres em residência em 2006 (listadas na tabela 2) que receberam a implantação de maior quantidade de unidades de atendimento à mulher até o ano de 2011.

Tabela 3: Microrregiões que Disponibilizaram até o Ano de 2011 os Maiores Números de Unidades de Atendimento à Mulher

Código de Microrregião	Nome da Microrregião	População	Número de UAM	Taxa de Homicídios de Mulher em Residência	
				2006	2011
33018	Rio de Janeiro (RJ)	11740202	279	1,57	1,09
	Belo Horizonte				
31030	(MG)	4850003	174	1,56	1,70
35061	São Paulo (SP)	13958229	170	0,88	0,47
41037	Curitiba (PR)	3120488	145	1,56	1,73
43026	Porto Alegre (RS)	3658690	141	1,00	1,28
29031	Ilhéus-Itabuna (BA)	1016864	113	1,31	1,90
53001	Brasília (DF)	2648532	103	0,29	0,69
23016	Fortaleza (CE)	3426405	100	0,42	0,36
35032	Campinas (SP)	2694521	98	0,88	0,88
26017	Recife (PE)	3300035	97	1,76	1,04
52010	Goiânia (GO)	2180625	88	0,85	2,44
32009	Vitória (ES)	1599855	84	1,68	1,52

Fonte: MS/SVS/CGIAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM; Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM; Elaboração: DIEST/IPEA.

7. Panorama atual dos serviços especializados: avaliação e perspectivas

A análise da implantação dos serviços especializados no atendimento à mulher e no enfrentamento à violência expressa a dimensão dos esforços realizados pelo Governo Federal no sentido de impulsionar a efetividade da Lei Maria da Penha desde sua promulgação. Muito embora a lei preveja a corresponsabilidade da União, estados e municípios na disponibilização de serviços que resguardem os direitos das mulheres em situação de violência, a integralidade e a qualidade de sua prestação dependem, sobremaneira, de um processo de concertação realizado na esfera federal.

Esse processo de concertação federativa, ainda que incipiente, considerando que da promulgação da Lei até o ano de 2013 (quando os dados deste relatório foram coletados) haviam transcorrido apenas sete anos, teve impactos muito significativos na oferta de serviços antes quase inexistentes no País.

A análise geográfica da existência de serviços especializados denota crescente processo de expansão das Redes de Atendimento e Enfrentamento no Brasil, ainda que, nesse momento inicial de implantação, os serviços estejam concentrados, majoritariamente, nas regiões metropolitanas dos estados.

No âmbito do Programa “Mulher, Viver sem Violência”²², o Governo Federal está desenvolvendo, desde o último ano, em cooperação com os estados, o Projeto Casa da Mulher Brasileira, que consiste na construção de um complexo, em cada capital do País, que comportará todos os serviços especializados para atender as mulheres em situação de violência, incluindo delegacia, juizado, defensoria, promotoria, equipes psicossociais e de orientação para emprego e renda, além de brinquedoteca e área de convivência. O objetivo do projeto, já em implementação, é transformar a estrutura do Estado para atender as mulheres, garantindo-lhes todos os serviços necessários em um só lugar, de modo humanizado, ágil e eficaz. A Casa da Mulher Brasileira permitiria, assim, a integração da Rede, que é considerada fundamental para fazer frente a um problema com causas e consequências múltiplas – como é o caso da violência contra a mulher.

Até o início de 2015, uma Casa já havia sido entregue (a Casa da Mulher de Campo Grande, Mato Grosso do Sul), e a previsão do Governo Federal é de entregar doze casas até o final de 2015. O propósito do governo é o de implantar uma Casa em cada capital do País até 2016²³.

Além da Casa da Mulher Brasileira, o Governo Federal tem investido em outros projetos de expansão da Rede de Atendimento e de Enfrentamento, como a ampliação de Centros de Atendimento nas fronteiras secas e o aumento das unidades móveis para atendimento a mulheres em situação de violência no campo, na floresta e nas águas. As medidas recentes, de ampliação dos serviços especializados, certamente causarão mudanças significativas no retrato da espacialização nos próximos anos, bem como na qualidade dos serviços ofertados, considerando a crescente expansão e integração da Rede.

A análise da espacialização dos serviços especializados de atendimento e enfrentamento à violência contra as mulheres denota a crescente importância das políticas públicas destinadas à superação das desigualdades e opressões vivenciadas por parcela significativa das mulheres brasileiras. Balizadas pelos princípios da transversalidade, intersectorialidade e capilaridade, as políticas públicas vêm sendo formuladas de modo a ampliar o acesso das mulheres aos serviços desenvolvidos pelo Estado, em suas três esferas governamentais.

²² O Programa “Mulher, Viver sem Violência”, é coordenado pela Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM – PR) e propõe estratégias para a melhoria e rapidez no atendimento às mulheres em situação de violência. Busca reforçar a rede existente e serviços públicos do governo federal, estados, Distrito Federal, municípios, tribunais de justiça, ministérios e defensorias públicas por meio do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

²³ Dados do Blog do Planalto – Presidência da República.

A transversalidade de gênero, identificada como uma das três premissas previstas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2011), avalia-se pela forma como a temática de gênero está presente nas políticas públicas setoriais.

No sentido de efetivar a transversalidade de gênero nas políticas públicas, os Organismos de Políticas para as Mulheres cumprem um papel fundamental, na medida em que são capazes de desenvolver, executar e acompanhar ações governamentais destinadas à redução da violência contra as mulheres. A existência de organismos de mulheres no âmbito dos governos estimula a incorporação da perspectiva dos direitos das mulheres na agenda governamental como um todo, pois estes órgãos têm o potencial de incorporar às políticas públicas ações que sejam coerentes com a igualdade e a emancipação das mulheres. Desta forma, em vez de representarem um *locus* de especificidade, as OPMs atuam, potencialmente, como um espaço de profusão dos direitos das mulheres, contribuindo para que esta problemática seja considerada na formulação e implementação das políticas públicas, independentemente de sua matéria.

Os Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs) servem como ferramentas de formulação, monitoramento e coordenação das políticas que promovem a defesa dos direitos das mulheres. Representam a autonomia dos governos subnacionais frente ao governo central, estabelecendo o contato entre os planos e pactos nacionais e as especificidades locais. Neste sentido, uma das formas mais eficazes de garantir os princípios do federalismo no cumprimento das competências de cada um dos entes é a adoção da gestão em redes, baseado no desenvolvimento de vínculos colaborativos. Considerando a existência de objetivos comuns (a redução ou a eliminação da violência contra as mulheres), os governos e a sociedade estabelecem estratégias coordenadas para concretizá-los. Logo, o Governo Federal não atua de forma centralizada e unilateral. Sua ação não significa a implementação de políticas de cima para baixo e não se resume em monitorar resultados nos estados e municípios. Atuando em rede, é possível respeitar e valorizar a autonomia dos entes subnacionais e, ao mesmo tempo, ampliar a interdependência entre os diversos setores que possuem competência política e legal para atuar sobre o problema da violência contra as mulheres, aumentando, assim, a eficácia das ações governamentais.

Deste modo, a transversalidade, caracterizada pela capacidade da ação governamental de perpassar diversas realidades, segmentos, dimensões e setores, tem a finalidade de abranger a complexidade do problema-objeto das políticas públicas. Considerando a responsabilidade comum dos três entes federados na prestação de determinados serviços públicos, a

transversalidade atua integrando a questão de gênero e da defesa dos direitos das mulheres nas diferentes esferas de poder e na execução das políticas públicas. A existência e funcionamento dos Organismos de Políticas para as Mulheres são, portanto, cruciais para o desenvolvimento e a articulação das ações governamentais voltadas à redução da violência tanto no âmbito dos estados quanto dos municípios. Os 464 Organismos de Políticas para as Mulheres, somadas as esferas estadual e municipal, estão distribuídos por todo o território nacional: 25 do total pertencem aos estados e 439 estão vinculados aos governos municipais.

A intersectorialidade dos organismos setoriais e das/os agentes sociais com o governo nas políticas nacionais e locais com as diferentes áreas, analisada neste texto como uma variável importante na indicação de instalação de estruturas, serve-se de características do conceito de rede, como a integração de diferentes setores - resultante da complexidade de um problema social que visa um resultado comum - como também a integração de territórios. No caso dos serviços especializados de enfrentamento à violência, a intersectorialidade efetiva-se pela coexistência de serviços, o que garante o acesso das mulheres a uma rede integrada que dê conta da complexidade do fenômeno da violência, suas causas e consequências. Considerando a extensão territorial do Brasil e a implantação recente dos serviços especializados, avalia-se que, em geral, a intersectorialidade é baixa na maior parte dos municípios brasileiros, com exceção das capitais. Esse diagnóstico indica a necessidade da ampliação massiva de serviços – dispostos em rede – em cidades do interior do País, consideradas estratégicas do ponto de vista de sua centralidade e da ocorrência de fenômenos violentos, como propõe este estudo.

A capilaridade, por sua vez, constitui a premissa que representa a necessidade da espacialização equânime das políticas públicas para as mulheres em situação de violência. Associada a ideia de cidadania, esse princípio orienta a distribuição dos serviços, de modo a considerar toda a diversidade social, demográfica e econômica existente no País. O investimento na ampliação da capilaridade das políticas e serviços da Rede garante que o fenômeno da violência contra a mulher, considerado complexo e multicausal, possa ser enfrentado nas mais diversas realidades e possa atingir mulheres dos mais diferentes perfis (urbanas, rurais, de cidades litorâneas, fronteiriças, centrais ou ribeirinhas). A espacialização dos serviços especializados, ainda que mostre alguma concentração nas regiões metropolitanas, indica um processo já em curso de interiorização e capilarização das estruturas estatais destinadas a garantir uma vida sem violência. Para tanto, os esforços no sentido de consolidar as políticas nacionais nos níveis estaduais e municipais de governo parecem cruciais para garantir a formulação e a gestão da rede integrada de atendimento às mulheres em situação de violência.

8. Conclusões

Os últimos doze anos foram decisivos na história das políticas públicas para as mulheres no Brasil. Impulsionado por um movimento global, do qual vêm participando ativistas e gestores brasileiros, o País desenvolveu, em curto espaço de tempo, não apenas um marco legal sólido para o enfrentamento à violência, como políticas públicas concretas para a efetivação dos objetivos da Lei Maria da Penha. Nesse período, o mapa dos serviços públicos especializados no enfrentamento à violência mudou significativamente. Vazios institucionais que, no passado, davam espaço para a invisibilidade da violência, têm sido, gradualmente, substituídos por centenas de estruturas estatais destinadas a fazer frente a um problema que exige esforços de articulação entre os três entes federativos, assim como entre os três Poderes da República.

Nesse sentido, a Secretaria de Políticas para as Mulheres vem executando, desde 2003, a gestão coordenativa das políticas públicas, buscando garantir que União, estados e municípios, assim como os diversos atores do Estado implicados na temática, dividam e responsabilizem-se, na medida de suas competências, para a atenção integral ao problema da violência doméstica. Essa atuação requer a indução de iniciativas que garantam o amplo acesso aos serviços públicos às mulheres das mais diferentes regiões e perfis socioeconômicos, independentemente de orientação sexual, escolaridade, raça ou etnia.

Para tanto, as premissas do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência – transversalidade das políticas de gênero, intersetorialidade dos serviços especializados e capilaridade da presença estatal – são fundamentais para combater e diminuir a violência contra as mulheres no Brasil. Por meio da análise da espacialização dos serviços, observa-se, desse modo, relevante atuação do Estado nas capitais e regiões metropolitanas, que atendem, na maioria dos estados, às três premissas previstas pelo pacto, uma vez que oferecem, concomitantemente, todos os serviços especializados. A Casa da Mulher Brasileira deverá, assim que o projeto for finalizado, consolidar ainda mais a intersetorialidade nas capitais. No entanto, os dados evidenciam a necessidade de fortalecer a implementação integrada dos serviços nas cidades do interior do País, ampliando a capilaridade para regiões e cidades estratégicas e nodais, a fim de que parcelas mais amplas e diversificadas da sociedade sejam atendidas.

Considerando o aprofundamento de estudos e pesquisas sobre a demanda de serviços públicos no Brasil, os critérios de ampliação dos serviços especializados a serem implementados nos próximos anos poderão levar em conta as vulnerabilidades da população

para fenômenos violentos. Assim, dados sobre homicídios de mulheres, lesões corporais, armas de fogo e outros indicadores advindos do Sistema de Saúde e dos sistemas de Segurança Pública podem ser crescentemente articulados com dados sociodemográficos e espaciais. Para tanto, faz-se necessário reforçar os mecanismos de monitoramento da implementação de políticas públicas a fim de gerar informações que permitam avaliar a efetividade dos esforços e recursos estatais, bem como fortalecer políticas e ações preventivas que propiciem a redução da violência contra as mulheres no Brasil.

Referências

BANDEIRA, Lourdes Maria. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. Soc. estado., Brasília , v. 29, n. 2, Aug. 2014 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Feb. 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>

BARSTED, Leila Linhares. Uma vida sem violência: o desafio à segurança humana das mulheres. CEPIA, 2004. Disponível em: <<http://www.educacaopublica.rj.gov.br/biblioteca/cidadania/0072.html>>. Acesso em 13 abr.2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes. Brasília, 2004.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, DF: SPM, 2007, 70p. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-asmulheres/pacto/Pacto%20Nacional/view>>. Acesso em 14 abr. 2013.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Disponível em: <https://sistema3.planalto.gov.br//spm/atendimento/atendimento_mulher.php?uf=TD>. Acesso em: 25.fev.2015.

BRASIL. Ministério da Justiça. Relatório Final da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2009, 156p. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/25098935/Relatorio-Final-1%C2%AA-CONSEG>> Acesso em 13 abr>. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. Saúde da mulher: um diálogo aberto e participativo. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações

Pragmáticas Estratégicas. Aspectos jurídicos do atendimento às vítimas de violência sexual: perguntas e respostas para profissionais de saúde. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília, DF: SPM, 2011, 74p.

Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2011/rede-de-enfrentamento>>. Acesso em 12 abr. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Área Técnica de Saúde da Mulher. Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes: norma técnica. 3. ed. atualizada e ampliada. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2012.

BRASIL. Conselhos e organismos. Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/conselhos-e-organismos>>. Acesso em: 13 Mai 2013.

BRASIL. Senado Federal. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Relatório Final. Brasília, julho, 2013.

CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

GROSSI, Patricia Krieger; TAVARES, Fabrício André; OLIVEIRA, Simone Barros. A rede de proteção à mulher em situação de violência doméstica: avanços e desafios. Athenea Digital - núm. 14: 267-280 (otoño 2008).

MATOS, Myllena Calazans de. CORTES, Iáris. O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein de (Org). Lei Maria da Penha Comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.39-63.

SILVEIRA, Lenira Politano. Serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência In: Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: alcances e limites – São Paulo: Coletivo feminista Sexualidade e Saúde, 2006.