

Rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência em Viçosa, Minas Gerais

Non-specialized protective network for women victims of violence in Viçosa - MG

Daniela Leandro Rezende¹

Luciana Vieira Rubim Andrade²

RESUMO: Este artigo teve como objetivo avaliar a atuação da rede não especializada de atendimento à mulher em situação de violência em Viçosa. A análise dos dados indicou que o projeto de extensão é identificado como a rede protetiva, havendo desconhecimento dos demais atores que a compõem, bem como de suas atribuições. É recorrente a rotatividade das equipes de trabalho, o que precariza o atendimento; dados sobre a violência têm fontes dispersas não sistematizadas e não integradas. Por fim, verificou-se que a ênfase da atuação da rede recai sobre o atendimento, sendo a responsabilização pouco eficaz e as ações de prevenção quase inexistentes.

ABSTRACT: This paper aimed to evaluate the performance of the non-specialized network for women victims of violence, in Viçosa. Data analysis indicated that the project is identified as the protective network, with unawareness of other institutions within it, as well as their prerogatives. The turnover of work teams is recurrent, which undermines compliance, data sources are not systematized and not integrated. Finally, we could affirm that the emphasis of the network lies in social and health services, punishment to perpetrators is weak and preventive actions are almost nonexistent.

PALAVRAS-CHAVE: Violência contra a mulher. Rede protetiva não especializada. Lei Maria da Penha.

KEYWORDS: Violence against women. Non-specialized protective network. Maria da Penha Law.

1 Doutoranda em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, professora no Departamento de Ciências Sociais na Universidade Federal de Viçosa. Email: danielal.rezende@ufv.br

2 Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Viçosa, bolsista de extensão no País nível C – CNPq no Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero. Email: luciana.rubin@ufv.br

I. INTRODUÇÃO

Em 2010, foi criada em Viçosa a Casa das Mulheres, ação vinculada ao projeto de extensão Contribuição à Formação de uma Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Risco na Comarca de Viçosa. O projeto foi proposto como oportunidade de sistematizar uma experiência recente do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero (NIEG) com a Defensoria Pública e o Conselho Municipal dos Direitos das Mulheres (CMDM) e ampliar o diálogo com o município acerca do enfrentamento da violência contra as mulheres.

Desde sua criação, a Casa das Mulheres desenvolveu ações de sistematização de informações sobre mulheres em situação de violência, referidas ao registro da ocorrência até o encaminhamento para órgãos de atendimento, de forma a garantir seus direitos; capacitação de estudantes do NIEG como agentes sociais através do desenvolvimento de atividades em torno do tema da violência em todas as suas formas; e ampliação das parcerias com órgãos e instituições relacionados ao tema do enfrentamento da violência contra a mulher.

O projeto em questão efetivou conquistas fundamentais para o enfrentamento da violência contra as mulheres no município e também na Comarca de Viçosa. Entre essas conquistas, devem-se elencar a mudança de caráter do projeto, elevado a programa de extensão, financiado pelo edital PROEXT/MEC, agrupando outros projetos referentes ao tema violência contra as mulheres, como, por exemplo, o Programa “Mulheres em Pauta”, exibido pela Rádio Universitária; o acompanhamento do Pacto Municipal de Enfrentamento da violência contra as mulheres, assinado em abril de 2011; a realização da I Conferência Regional de Política para as Mulheres no mesmo ano, além da realização de Seminários Regionais de Enfrentamento da violência Contra as Mulheres; e o estabelecimento de uma sede, em parceria com o Executivo municipal, para o Projeto Casa das Mulheres em 2012, onde são feitos atendimentos e encaminhamentos, oficinas de patchwork com as mulheres em situação de violência, bem como desenvolvimento dos demais serviços prestados pelo Programa.

Nesse contexto, este artigo tem como objetivo apresentar e discutir os principais resultados da pesquisa *Avaliação da rede de atenção às mulheres vítimas de violência em Viçosa-MG*, voltada a conhecer os diversos órgãos e atores componentes da rede não especializada de atendimento às mulheres em situação de violência, atentando para as diversas formas de inserção e atuação na construção dessa rede, ora na prevenção e atendimento, ora na responsabilização. Tal esforço é inspirado em pesquisas já desenvolvidas pelo Observatório da Lei Maria da Penha (PASINATO, 2010; 2011), que apontam para a necessidade de extrapolar os dados estatísticos sobre a situação de violência vivenciada pelas mulheres, para análises qualitativas a respeito da condição estrutural em que as mulheres são atendidas, o que significa incorporar à análise elementos como a formação de

profissionais e sua percepção sobre a violência e sobre o serviço prestado, estratégia que orientou esta pesquisa.

2. A LEI MARIA DA PENHA E A REDE PROTETIVA VOLTADA A MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA

Apesar da existência de políticas e/ou programas de enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil remontar às décadas de 1970 e 1980, o marco jurídico e conceitual da atuação da rede de enfrentamento da violência contra a mulher em Viçosa é a Lei Maria da Penha³, sancionada em 2006. Essa lei representa um avanço com relação à legislação anterior, como aponta a Portaria da Secretaria de Política para as Mulheres:

Não são poucas as mudanças que a Lei Maria da Penha estabelece, tanto na tipificação dos crimes de violência contra a mulher, quanto nos procedimentos judiciais e da autoridade policial. Ela tipifica a violência doméstica como uma das formas de violação dos direitos humanos. Altera o Código Penal e possibilita que agressores sejam presos em flagrante, ou tenham sua prisão preventiva decretada, quando ameaçarem a integridade física da mulher. Prevê, ainda, inéditas medidas de proteção para a mulher que corre risco de vida, como o afastamento do agressor do domicílio e a proibição de sua aproximação física junto à mulher agredida e aos filhos. (BRASIL, 2009)

Ademais, dando cumprimento ao estabelecido pela Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher⁴,

3 “A Lei 11.340/06, conhecida como Lei Maria da Penha, ganhou este nome em homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, que por vinte anos lutou para ver seu agressor preso. (...) Mesmo após 15 anos de luta e pressões internacionais, a justiça brasileira ainda não havia dado decisão ao caso, nem justificativa para a demora. Com a ajuda de ONGs, Maria da Penha conseguiu enviar o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), que, pela primeira vez, acatou uma denúncia de violência doméstica. (...) O processo da OEA também condenou o Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica. Uma das punições foi a recomendação para que fosse criada uma legislação adequada a esse tipo de violência. (...) Em setembro de 2006, a lei 11.340/06 finalmente entra em vigor, fazendo com que a violência contra a mulher deixasse de ser tratada com um crime de menor potencial ofensivo.” (OBSERVE. Lei Maria da Penha: histórico. s/d. <http://www.observe.ufba.br/lei_mariadapenha>. Acesso em: 19/04/2014, 15:57:23).

4 Mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, caracteriza a violência contra a mulher como violação de direitos humanos e afirma que sua eliminação é condição indispensável tanto para o desenvolvimento individual da mulher quanto da humanidade. A partir de sua ratificação em 1995, passa a contar como dispositivo legal internacional capaz de punir, por intermédio da Corte Interamericana de Direitos Humanos, os países que ratificaram tal documento e que por algum motivo não cumprirem o pressuposto básico de prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres, além de oferecer uma definição de violência contra as mulheres.

a Lei Maria da Penha (LMP) classifica as violências doméstica e familiar contra as mulheres como violência física, psicológica, sexual, patrimonial e moral⁵. Além da tipificação das violências, a LMP avança ao precisar o conceito de “violência doméstica e familiar contra a mulher”, definindo-o como “qualquer ação ou omissão baseada no gênero, que lhe causa morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”. Essa definição é importante, pois

Os vários termos utilizados deslocavam a questão ora para o espaço social em que ocorre a violência, ora para os atores, produzindo impasses inclusive no processo de criminalização/punição do agressor. Neste sentido, ao precisar “violência doméstica e familiar contra a mulher”, a Lei situa tanto o espaço social quanto os sujeitos que podem estar envolvidos na ação de violência. (GOMES, 2010, p.19)

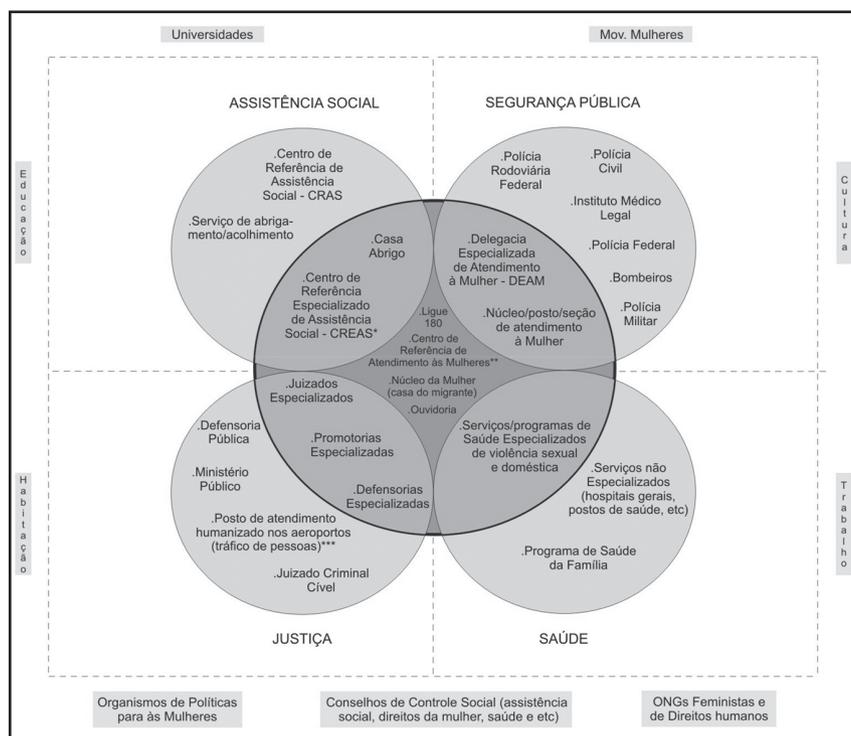
A lei estabelece ainda parâmetros para a atenção às mulheres em situação de violência, baseado na articulação entre prevenção, atendimento e responsabilização, além de considerar que a violência contra a mulher não depende de sua orientação sexual. Ademais, garante maior rigor na apuração e punição nos crimes de violência contra a mulher, uma vez que: após a denúncia, a mulher só poderá renunciar à denúncia perante o juiz, não havendo mais a possibilidade de “retirar a queixa” nas delegacias de polícia; as penas pecuniárias (pagamento de multas ou cestas básicas) não podem mais ser aplicadas em casos de violência contra a mulher; a violência contra a mulher passa a ser tipificada como crime grave, não podendo ser julgada por Juizados Especiais Criminais, em que tais casos eram resolvidos pela mediação de conflitos. Por fim, é preciso mencionar que a lei prevê

5 Em seu artigo 7º, a LMP tipifica os tipos de violência contra a mulher como: “I - a violência física, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal; II - a violência psicológica, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da autoestima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise a degradar ou a controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação; III - a violência sexual, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos; IV - a violência patrimonial, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades; V - a violência moral, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria” (BRASIL, 2006).

até mesmo que seja determinado pelo juiz o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

Com a sanção da Lei Maria da Penha e a sua estruturação com base em três eixos centrais de atuação - punição, proteção e prevenção e educação - e ainda a previsão de que haja articulação entre as ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como ações de entidades não-governamentais, foi reforçada a necessidade da articulação entre órgãos e serviços já existentes. Também a partir da assinatura do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres em 2007, estados e municípios passam a empenhar mais esforços para a criação de novos serviços especializados e sua articulação com os demais serviços já existentes. A Figura 1 mostra como deveria ser estabelecida tal articulação.

Figura 1: Enfrentamento da violência contra as mulheres



Fonte: Brasil, 2010.

O Pacto Nacional de Enfrentamento da violência Contra a Mulher visa a consolidar e garantir consistência ao I Plano Nacional de Enfrentamento da violência Contra as Mulheres pelo estabelecimento de um acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e municípios

brasileiros, com o objetivo de combater a violência contra as mulheres. O Pacto apresenta a proposta

de organizar as ações pelo enfrentamento da violência contra as mulheres, com base em quatro eixos/áreas estruturantes, alinhando aspectos técnicos, políticos, culturais, sociais e conceituais acerca do tema, orientando procedimentos, construindo protocolos, normas e fluxos que institucionalizem e que garantam legitimidade aos serviços prestados e às políticas implementadas. (BRASIL, 2010, p.3)

Tais ações se fundamentam em três premissas: intersetorialidade, que pressupõe um planejamento comum desde a elaboração das políticas públicas até sua implementação, com definição de responsabilidades compartilhadas por todos as instituições que fazem parte do enfrentamento da violência contra a mulher; transversalidade, assumindo que o enfrentamento da violência contra a mulher demanda a integração entre políticas; e capilaridade, englobando todos os níveis de governo. Assim,

a organização das redes deve ser executada a partir das premissas de intersetorialidade, de capilaridade e da transversalidade de gênero nos serviços e políticas públicas, recomendando que as redes envolvam serviços de estados e municípios, especializados e não especializados, com abrangência regional, assegurando seu acesso para mulheres que vivem em todos os municípios, conferindo um caráter mais amplo para o atendimento. (PASINATO, 2011, p.9)

Dessa forma, diferentemente das ações iniciadas nos anos 1980, caracterizadas por sua fragmentação e descontinuidade, ora via criação dos SOS-Mulheres pelos movimentos de mulheres e feministas, ora via implantação das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres pelo Estado, não abrangendo outros setores que pudessem compor o que denominamos rede de serviços, comprometendo a eficácia das ações e implicando revitimização das mulheres que procuravam tais serviços (GREGORI, 1993; TELES, 1993; VARGAS, 2000; FERREIRA, 2000; BLAY, 2003; PASINATO, 2004; BANDEIRA, 2009), a ideia de rede se mostra mais adequada para tratar de problema complexo e multifacetado como a violência contra as mulheres:

O conceito de rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. A constituição da rede de atendimento busca dar

conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, à cultura, entre outros. (BRASIL, 2010, p.14)

O empenho em políticas públicas integradas a partir de redes de serviços foi reforçado com o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNMP), publicado em 2008, que tem como uma de suas prioridades o combate à violência contra as mulheres. Quanto aos objetivos específicos relacionados ao tema, destaca-se promover a integração e a articulação dos serviços e instituições de atendimento às mulheres em situação de violência, por meio da implantação e do fortalecimento da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência e, com relação às metas, uma delas se refere à capacitação da totalidade de Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) em todo o Brasil, uma vez que a rede de atendimento às mulheres se baseia em serviços especializados e não especializados. O II PNPM definiu ainda como uma de suas prioridades a ampliação e o aperfeiçoamento das redes de atendimento às mulheres em situação de violência.

O Estado de Minas Gerais foi contemplado com a assinatura do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres no ano de 2008, com destaque para 31 municípios-polo⁶ para a efetivação de tais políticas. Como o município de Viçosa foi excluído do Pacto Nacional, foi criado em 2010 o projeto *Contribuição à Formação de uma Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Risco na Comarca de Viçosa*, mais conhecido como Casa das Mulheres, com o objetivo de fomentar a formação de uma Rede de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência na cidade de Viçosa. No entanto, em seu primeiro ano de funcionamento, foi possível verificar que a rede mobilizada se ancorava mais em pessoas que em instituições, o que poderia comprometer a continuidade e a efetividade das ações, dada a rotatividade de pessoas ocupando cargos de confiança ou a predominância de pessoas participantes da rede com vínculos empregatícios precários, além de sua atuação vinculada não a prioridades institucionais, mas a adesões pessoais, que são relevantes, mas insuficientes para garantir a prestação adequada e a permanência dos serviços.

Neste sentido, objetivando garantir cooperação mútua para propiciar o desenvolvimento pleno de políticas públicas de enfrentamento da

⁶ Tais municípios foram selecionados pela Câmara Técnica Estadual do Pacto, em conjunto com a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM). São eles: Araguari, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Buritiz, Cataguases, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Coronel Fabriciano, Divinópolis, Governador Valadares, Ibirité, Ipatinga, Jequitinhonha, Juiz de Fora, Montes Claros, Paracatu, Passos, Patos de Minas, Pirapora, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Uberaba, Uberlândia e Varginha.

violência contra a mulher em Viçosa e região, em abril de 2011 foi firmado o Pacto Municipal de Enfrentamento da Violência contra a Mulher em Viçosa e Região. Entre as instituições envolvidas, destacam-se a Universidade Federal de Viçosa (UFV), a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, a Prefeitura Municipal de Viçosa, a Câmara Municipal de Viçosa, a Polícia Militar de Minas Gerais – Município de Viçosa, a Polícia Civil de Minas Gerais – Município de Viçosa, a Universidade de Viçosa (UNIVIÇOSA), a Escola Superior de Viçosa (ESUV), o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher de Viçosa.

Na seção seguinte, apresentamos uma análise das atividades desenvolvidas no combate à violência contra mulheres no município, vinte meses após a assinatura do referido Pacto, de forma a caracterizar a atuação de órgãos e serviços na composição de uma rede não especializada, configuração que coloca desafios aos atores envolvidos e à gestão de políticas públicas já existentes, que não têm como foco a questão da violência contra as mulheres.

3. METODOLOGIA E DISCUSSÃO DOS DADOS

Foram feitas entrevistas nos órgãos componentes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência em Viçosa, a saber: eixo responsabilização e garantia de direitos - Delegacia de Polícia Civil (PC), Polícia Militar (PM), Defensoria Pública (DP), Ministério Público (MP), Judiciário; eixo atendimento e prevenção - Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Unidades de Saúde, Centro Integrado Viva Vida e Conselho Municipal de Direitos da Mulher (CMDM).

Uma vez que essa rede não é composta por órgãos dedicados exclusivamente ao enfrentamento da violência contra a mulher, não se tratando de uma rede especializada, a identificação desses atores se deu pela sua inserção em atividades sobre violência contra a mulher, organizadas pelo NIEG e CMDM-Viçosa, além de sua vinculação aos eixos de prevenção, atendimento e responsabilização, mencionados na Lei Maria da Penha. Assim, foram feitas trinta e três entrevistas entre os meses de janeiro a outubro de 2012.

Os roteiros de entrevista foram construídos por instrumentos utilizados pelo Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da violência Sexual Infante-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) para o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), que subsidia a mobilização de uma rede de serviços e garantia de direitos, voltada ao enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. O DRP feito pelo PAIR prevê entrevistas com órgãos responsáveis pelo atendimento e prevenção, defesa e responsabilização, comunidades, movimentos sociais e conselho municipal de direitos da criança e do adolescente (CMDCA), indicando

que a rede mobilizada pelo Programa se aproxima da rede prevista para o enfrentamento da violência contra a mulher.

As entrevistas estruturadas, adaptadas para enfatizar o enfrentamento da violência contra a mulher, contavam com questões que abordavam desde a estrutura física do local, funcionários, sua formação e capacitação, como também sobre a rede de atendimento e a percepção dos entrevistados acerca da situação de violência vivenciada pelas mulheres no município de Viçosa. Seu objetivo foi levantar questões que pudessem subsidiar o desenvolvimento de ações de formação e capacitação dos membros da rede, já que, como dito, o projeto de pesquisa fazia parte de ações de intervenção organizadas por um programa de extensão.

Um dos problemas apontados de forma recorrente nas entrevistas é a insuficiência de recursos humanos e de infraestrutura dos diversos órgãos da rede. Infelizmente, essa situação se reproduz em outros municípios e em outras políticas públicas, o que certamente compromete a qualidade dos serviços ofertados à população, além de implicar a inexistência de algumas ações, uma vez que, dada a ausência de recursos, algumas delas são priorizadas em detrimento de outras, notadamente ações de prevenção. A fala de um dos entrevistados explicita esse problema:

[O espaço físico é] insuficiente. A gente tem um número de funcionários aqui que necessita de locais pra trabalhar e precisa trabalhar na mesma sala que o outro. Falta espaço físico, falta muito equipamento aqui, computadores, impressoras principalmente. (Entrevistado, eixo Responsabilização)

Entretanto, para avaliar de forma mais adequada essa dimensão, são necessários o desenvolvimento de estudo que trabalhe não apenas com a percepção dos atores envolvidos, mas com dados sobre as equipes e seu tempo médio de permanência nos serviços e sobre os tipos de atendimentos prestados, a avaliação da infraestrutura disponível em termos de adequação aos serviços prestados e sua percepção pelos usuários. Cabe ainda avaliar se, nos casos de previsão de cofinanciamento, os acordos entre os entes federados estão sendo cumpridos e se há fiscalização desses entes pelos conselhos gestores e pelo poder Legislativo.

Outro aspecto que chama atenção nos depoimentos analisados é a assimetria de informações no que se refere à violência contra a mulher e à rede de enfrentamento. Com relação à violência, destacam-se as falas que ainda consideram violência apenas a violência física, o que indica que outras formas de violência, como a psicológica e patrimonial, por exemplo, ainda são invisíveis, não recebendo a devida atenção dos órgãos e instituições responsáveis pelo enfrentamento da violência contra a mulher em Viçosa, o que torna esse fenômeno ainda mais perverso e pode configurar, inclusive, violência institucional. Isso indica que é importante capacitar os

membros da rede com relação aos conceitos de gênero e violência, de forma a nivelar as informações, conceitos e perspectivas teóricas sobre o tema, elemento relevante, uma vez que as percepções sobre a violência contra a mulher e suas causas orientam o atendimento prestado nesses órgãos.

Quanto à rede de enfrentamento, apenas a Casa das Mulheres é apontada por todos os entrevistados, havendo ainda mais menções para as instituições responsáveis pelo atendimento como CRAS e CREAS, indicando que muitas vezes a rede se resume, para os entrevistados, à dimensão do atendimento à mulher em situação de violência, como ilustra o depoimento a seguir:

A gente tem mais acesso e contato é no CREAS, que trabalha nessas situações de risco, não só contra a mulher, mas com todas as situações de risco. Até porque pra você encaminhar, é mais o CREAS e a Casa das Mulheres, que a gente tem conhecimento, ouve falar, mas não com muita profundidade, até por um nível de orientação eu acho que seria interessante a gente conhecer melhor essa instituição, como trabalha, quais são as atribuições, até para um possível encaminhamento. (Entrevistada, eixo Atendimento)

Esse contexto sinaliza que o projeto Casa das Mulheres, responsável por articular órgãos e instituições de forma a constituir uma rede de enfrentamento da violência contra a mulher, acaba por assumir e sintetizar toda a rede, o que é positivo, uma vez que destaca e dá visibilidade ao projeto, mas pode ser danoso se a Casa das Mulheres passar a ser responsabilizada por ações e competências que são compartilhadas, como indica a noção de rede.

O eixo *atendimento* é composto fundamentalmente pelos serviços de assistência social e saúde. Com relação aos serviços de assistência social, pode-se afirmar que o SUAS é um importante recurso ao enfrentamento da violência contra a mulher, uma vez que os serviços voltados ao atendimento das mulheres em situação de violência devem ser realizados, a princípio, pelos CREAS, responsáveis pelo atendimento a casos de violação de direitos, mediante coordenação de ações da União, responsável pelo financiamento e diretrizes da política de assistência social, estados, responsáveis pelo monitoramento dos serviços prestados e municípios, que devem prestar o atendimento à população-alvo de tal política, além de arcar com os recursos relacionados à despesa com funcionários. Entretanto, os CRAS, a partir do Pacto Nacional, também se configuram como órgãos componentes da rede de enfrentamento da violência contra a mulher, devendo suas equipes receber capacitação para lidar com essa questão. Como ressalta Linhares (2011), os CRAS são unidades mais capilarizadas, além de serem responsáveis pela articulação dos serviços socioassistenciais nos municípios. Em Viçosa, existem dois CRAS e um CREAS. Os primeiros

se organizam com base em critérios territoriais, devendo atender a bairros específicos, enquanto o segundo é responsável pelos atendimentos de pessoas que já sofreram alguma violação de direitos segundo diretrizes estabelecidas pela Norma Operacional Básica do SUAS.

Já os serviços de saúde incluem as Estratégias de Saúde da Família (Unidades de Saúde) e o Centro Integrado Viva Vida. A importância desses órgãos no enfrentamento da violência contra a mulher vai além da dimensão do atendimento à saúde, em que esses órgãos também se apresentam como “porta de entrada” para as mulheres em situação de violência, devido à previsão da notificação compulsória de casos de violência. A notificação compulsória das violências foi implementada pelo Ministério da Saúde em 2001, a partir da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências em 2006, com prioridade para as ações de prevenção de violências e acidentes e de promoção da saúde e cultura de paz através da Política Nacional de Promoção da Saúde, que culminou no sistema de registro obrigatório de casos de violência contra as mulheres.

O município de Viçosa abriga dezesseis sedes da Estratégia de Saúde da Família, localizadas em diferentes bairros do município (Amoras, Barrinha, Bom Jesus, Cachoeirinha, João Braz, Nova Era, Nova Viçosa, Nova Viçosa-Posses, Novo Silvestre, Santa Clara, Santo Antônio I e II, São José do Triunfo, Silvestre e União) com a capacidade de atender até 4.500 pessoas por unidade, de acordo com protocolo do Ministério da Saúde. As unidades são responsáveis por realizar atendimento primário à população residente nestes bairros. Já o Centro Integrado Viva Vida e Hiperdia, inaugurado em dezembro de 2010, tem a missão de prestar atendimento referente à assistência secundária da criança menor de cinco anos em situação de risco (crianças prematuras, baixo peso ao nascer, com problema no teste do pezinho, doenças respiratórias, principalmente aquelas portadoras de asma, tosse persistente), à saúde sexual e reprodutiva da mulher e do homem (exame de câncer de mama e câncer de colo de útero, câncer de próstata e de pênis e urologia).

As entrevistas realizadas indicaram certa desarticulação entre os órgãos da assistência social e os órgãos da saúde responsáveis pelos atendimentos primário e secundário. No Centro Integrado de Saúde Viva Vida, por exemplo, foi mencionada a subutilização do serviço, devido ao baixo número de encaminhamentos para a unidade pelas Unidades de Saúde. Assim, a noção de rede deve ser construída setorialmente, para que possa responder de forma adequada ao enfrentamento da violência contra a mulher, que demanda uma articulação inter-setorial devido ao seu caráter transversal, e estabelecer procedimentos que organizem a entrada no sistema de assistência social e saúde e os encaminhamentos a outros órgãos voltados a atendimentos de maior complexidade. O depoimento abaixo mostra desconhecimento de como deve atuar a rede e as prerro-

gativas das instituições envolvidas, uma vez que a entrevistada afirma que os casos de violência doméstica deveriam ser encaminhados à Secretaria de Saúde e investigados:

Se houver algum caso [*de violência contra as mulheres*], eu vou levar pra Secretaria [*de Saúde*], e as meninas vão vir investigar. Até hoje eu não articulei com ninguém porque eu não tenho nenhum caso desse. Tive, mas a mulher não veio denunciar, eu fiquei sabendo pela vizinha. (Entrevistada, eixo Atendimento)

Também chama atenção o desencontro de informações sobre violência contra a mulher no CREAS, em que há depoimentos que indicam haver grande número de casos e outro que afirma haver pouca demanda. Infelizmente, esse problema não diz respeito apenas a esse órgão, havendo fontes de informações não integradas, dispersas entre os diversos serviços e não sistematização das informações existentes, o que dificulta o diagnóstico da violência contra a mulher no município e a avaliação da oferta de serviços. Destaca-se, na área da saúde, a menção à notificação compulsória, procedimento que ainda não é universalizado e que, dados os depoimentos colhidos, não é feito de forma compulsória, seja pelo despreparo dos responsáveis pela notificação ou pelo desconhecimento dos procedimentos adequados em casos de violência contra a mulher:

Aqui dentro da unidade é através dos agentes, o vizinho relata, e como é o agente que está bem mais próximo da população ali no dia a dia mesmo, então há o relato para os agentes e eles me relatam. Aí a gente, junto, a equipe, a gente tenta pensar no melhor e tomar alguma providência. A gente manda pra Secretaria. Então a gente *teria* que fazer a notificação e mandar pra eles, pra que eles lá tomem as providências, né, mande pro local certo. (Entrevistada, eixo Atendimento. *Grifo nosso.*)

Outro aspecto nas entrevistas é a quase inexistência de ações de prevenção, realizadas pelo CREAS em apenas duas datas específicas a cada ano. Essa questão aponta para o foco da rede na dimensão e atendimento e responsabilização, deixando descoberta a dimensão de prevenção e educação, previstas na Lei Maria da Penha.

O eixo *responsabilização* agrega as Polícias Militar e Civil, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, instituições responsáveis pela garantia de direitos das mulheres em situação de violência e pela responsabilização dos agressores. Esse eixo ganha especial relevância a partir da promulgação da Lei Maria da Penha, uma vez que, como dito anteriormente, essa lei altera os procedimentos policiais e judiciais relacionados à violência contra a mulher, com o objetivo de garantir a responsabilização

dos agressores, prevendo sua prisão em flagrante ou prisão preventiva, além de eliminar a possibilidade de suspensão condicional do processo e a resolução dos casos de violência doméstica via mediação de conflitos, como anteriormente previsto pela lei 9.099/95. Ademais, a Lei Maria da Penha avança no que tange à garantia dos direitos das mulheres em situação de violência, ao prever medidas protetivas e atendimento adequado.

No tocante a essa dimensão, algumas questões se destacam, como a variabilidade de interpretação da Lei Maria da Penha e sua correta aplicação, o que demanda uniformização de conceitos e procedimentos entre Polícias, Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público. Assim, é preciso garantir uma horizontalização dos conceitos articulados pela Lei Maria da Penha, como violência doméstica e violência de gênero, além da ampliação do próprio conceito de violência, para incluir tipos “pouco visíveis”, como as violências psicológica e patrimonial, mas ainda assim danosos. O depoimento abaixo explicita que, em termos práticos, a referência para o tratamento de casos de violência contra a mulher continua a ser o Código Penal, sem haver menção às alterações trazidas pela Lei Maria da Penha:

Homicídio, por exemplo, não depende [*de representação da vítima*]. Furto não depende. Estupro? Depende. Dependendo do fato, se não houver violência real, machucado grave, depende. Regra geral depende. Que o Código Penal fala que precisa de representação. Só não depende se houver lesão corporal grave ou se ela for menor de 18 anos, maior de 14 anos. (Entrevistado, eixo Responsabilização)

Como o depoimento indica, há desconhecimento da Lei Maria da Penha e das alterações que ela traz aos procedimentos jurídicos no caso de violência contra a mulher. Houve grande controvérsia acerca da necessidade de representação criminal nesses casos, mas, em setembro de 2012, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela possibilidade de o Ministério Público dar início à ação penal sem necessidade de representação da mulher em situação de violência, independentemente da gravidade da lesão que ela tenha sofrido⁷.

Outro aspecto que deve ser mencionado é a crítica à Lei Maria da Penha relacionada à judicialização das relações sociais e à necessidade de que o Estado medeie a resolução de conflitos (GROSSI, s.d.) “ao transferir para a instância judiciária o controle sobre os caminhos de julgamento dos companheiros denunciados” (GROSSI, s.d., 67). Nesse sentido, as entrevistas trazem à baila questões sobre a criminalização dos agressores, que pode não ser o caminho desejado pelas vítimas, fator que aparece no argumento

⁷ Ver: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=199853>. Acesso em 15 de maio de 2014, às 16:35:21.

de que as mulheres, quando consultadas, afirmam não ter interesse em dar andamento ao processo, e sobre o lugar da violência de gênero no contexto mais amplo dos processos judiciais em andamento no município. Vê-se, pois, que a própria LMP é interpretada de formas distintas e é objeto de controvérsias⁸, como ilustra o depoimento abaixo:

[...] A Lei Maria da Penha tem uma particularidade, é uma lei discriminatória. Todo crime devia ser combatido de igual modo, com essa urgência, com essa premência e com essa ênfase que a imprensa confere à Lei Maria da Penha. [...] Eu digo pra você, a Lei Maria da Penha é importante porque veio dar um instrumento eficaz, ágil, através do judiciário para proteção às mulheres, embora ainda seja ineficiente. O que eu me deblatero é apenas contra o fato de que às mulheres se deu atenção, mas a todo crime deve-se dar a mesma atenção. Pra todo e qualquer crime, pra toda e qualquer violação do direito humano. [...] Não briguem pela Maria da Penha, ela foi boa, é excelente, mas é preciso que o legislador tenha especial atenção também para todos os outros crimes. Nós temos que criar mecanismos para o combate da criminalidade (Entrevistado, eixo Responsabilização).

Por fim, deve-se dar atenção ao tempo de tramitação dos processos, desde a denúncia até a audiência no judiciário, uma vez que a morosidade pode ser um fator relevante no que se refere à interrupção do processo por parte das mulheres. Nesse sentido, o desenvolvimento de pesquisas que se prestem à análise do fluxo dos crimes de violência contra a mulher, acompanhando-os desde a denúncia via Registro de Eventos da Defesa Social (REDS) até a sentença judicial, se faz relevante para avaliar a integração dos órgãos de responsabilização, o tempo de finalização dos processos e as possíveis lacunas e gargalos existentes. Também seria interessante desenvolver estudos etnográficos que acompanhassem as denúncias, as audiências judiciais, para apreendermos de forma mais adequada a relação das mulheres em situação de violência com os sistema de responsabilização e quais suas estratégias nesse contexto de judicialização das relações sociais.

8 A LMP vem sendo objeto de disputas, uma delas relacionada à sua constitucionalidade. Importante mencionar que, em resposta à ação de inconstitucionalidade ajuizada pelo procurador-geral da República (ADI 4424), em 2012 o Supremo Tribunal Federal confirmou, por unanimidade, a validade constitucional da Lei Maria da Penha. Nas palavras do relator, ministro Marco Aurélio de Mello, a LMP “retirou da invisibilidade e do silêncio a vítima de hostilidades ocorridas na privacidade do lar, e representou um movimento legislativo claro no sentido de assegurar às mulheres agredidas o acesso efetivo à reparação, à proteção e à justiça”. <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/02/09/stf-confirma-por-unanimidade-constitucionalidade-da-lei-maria-da-penha/>

Por fim, destacam-se nesse eixo as atuações da Polícia Civil, especialmente no que se refere à oferta de subsídios para a coleta de dados sobre a violência contra a mulher e à parceria com o Projeto Casa das Mulheres, para garantir atendimento adequado às mulheres em situação de violência, e da Defensoria Pública, que tem atuado no sentido de garantir os direitos das mulheres em situação de violência, via medidas protetivas e oferta de informação sobredireitos e procedimentos legais cabíveis em situações de violência contra a mulher, além da existência de uma comissão especializada em direitos das mulheres no âmbito do Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais, que mostra que o tema tem ganho visibilidade e sido tratado de forma institucionalizada pela Defensoria Pública.

Ainda com relação ao eixo garantia de direitos, deve-se mencionar a atuação do Conselho Municipal de Direitos da Mulher. Criado em 2003, pela Lei nº 1549/03, o órgão foi reorganizado em 2009-2010, através de iniciativa do NIEG, sendo composto por vinte e quatro conselheiras, representantes do poder público e da sociedade civil, entre titulares e suplentes. A entrevistada indica a ter havido conquistas importantes, como a articulação com o Poder Público para obtenção da sede da Casa das Mulheres e a assinatura do Pacto Municipal de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, mas explicita que é preciso maior envolvimento e engajamento das pessoas para que as demandas sejam cumpridas e efetivadas.

Essa realidade é compartilhada por outros conselhos gestores de políticas públicas, em especial aqueles que não geram recursos ou fundos municipais ou cuja constituição não é obrigatória para a execução de políticas públicas específicas. Certamente, essa caracterização afeta o papel fiscalizador e propositivo do Conselho, impedindo ainda que ele se torne um espaço privilegiado de articulação entre Estado e sociedade civil, com o objetivo de construir políticas públicas para a mulher. Também a debilidade dos vínculos das representantes do Conselho Municipal de Direitos da Mulher pode indicar desarticulação entre os movimentos de mulheres em Viçosa, além da pouca relevância atribuída ao órgão. Nesse contexto, sugere-se o desenvolvimento de ações de mobilização de grupos de mulheres no município e de formação de lideranças feministas, de forma a potencializar o papel fiscalizador do Conselho e capilarizar as ações de enfrentamento da violência contra a mulher no município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das entrevistas explicita a complexidade de articulação da rede protetiva de atendimento às mulheres em situação de violência, especialmente no contexto de inexistência de serviços especializados. Questões relacionadas à infra-estrutura, desarticulação entre órgãos e serviços, pouca ênfase em ações de prevenção, assimetria conceitual, teórica e prática acerca da violência contra a mulher e da Lei Maria da Penha, ausência de práticas

sistemáticas de coleta, análise e compartilhamento de informações sobre a violência contra a mulher, destacam-se como limites à eficácia da rede de enfrentamento da violência contra a mulher em Viçosa.

Entretanto, é possível afirmar que os problemas encontrados não se referem apenas ao enfrentamento da violência contra a mulher, mas à própria noção de trabalho em rede, uma vez que são verificadas algumas fragilidades na articulação de serviços de uma mesma área, como no caso da saúde, em que serviços de atenção primária e secundária ainda não estão integrados, e da responsabilização e garantia de direitos, em que há algumas competências compartilhadas por alguns órgãos, o que pode gerar sobreposição de atividades, caso não haja uma definição clara das atividades de cada órgão envolvido. Ademais, os desafios encontrados na constituição da rede protetiva em Viçosa estão presentes em outros municípios, inclusive naqueles em que existem órgãos especializados no enfrentamento da violência contra a mulher.

Em síntese, a avaliação da rede de enfrentamento da violência contra a mulher em Viçosa mostra que o foco de atuação da rede recai sobre a dimensão do atendimento, especialmente no que se refere aos serviços do CREAS e das Unidades de Saúde, destacando-se também a atuação do projeto Casa das Mulheres, sendo a responsabilização pouco eficaz no tocante à punição dos agressores, e a prevenção é quase inexistente. Esse diagnóstico aponta para a fragilidade da mencionada rede, especialmente relacionada à fragmentação e à dispersão de informações, à falta de preparo dos atores para lidar com a questão da violência contra a mulher, à insuficiência de recursos e serviços e à falta de integração entre os diversos órgãos e serviços.

Nesse contexto, apresentamos algumas considerações que podem contribuir para a superação de alguns dos desafios apontados. Em primeiro lugar, é preciso que o poder público local assuma que este é um problema grave e prioritário e incorpore a transversalidade de gênero como um dos eixos das políticas públicas desenvolvidas no município, de forma a integrar ações mais especificamente voltadas ao enfrentamento da violência contra a mulher, como políticas de habitação, emprego e geração de renda, saúde e educação.

É importante também oferta de treinamento específico para os agentes que compõem a rede de atendimento às mulheres, incluindo temas como gênero, violência contra a mulher, políticas públicas, rede de serviços. Ações dessa natureza já são desenvolvidas pelo NIEG para atendimento às agentes comunitárias de saúde no município e estudantes e profissionais vinculados ao Núcleo. A continuidade e a expansão dessas ações seriam relevantes para superar as assimetrias apontadas anteriormente, garantindo atendimento adequado às mulheres em situação de violência.

Além de atividades de formação continuada, é necessário que

estratégias de mobilização e conscientização aconteçam em locais estratégicos no município, contando com a participação das comunidades e também de instituições componentes da rede de serviços. Bairros como Bom Jesus, Nova Viçosa, Santo Antônio, Centro e Santa Clara devem ser priorizados nestas mobilizações, tendo em vista a grande incidência de violência contra as mulheres⁹ e também a concentração territorial de serviços no município, que limita o acesso de parte da população às políticas e ações de enfrentamento da violência contra a mulher.

Finalmente, é crucial que informações sobre as violências contra a mulher sejam produzidas e compartilhadas de forma sistemática com todos os órgãos componentes da rede de serviços, de forma a dar visibilidade ao problema, possibilitar o monitoramento e a (re)adequação das estratégias de ação, além de permitir estabelecer prioridades e identificar lacunas e boas práticas. Além disso, a produção contínua de informações subsidiária o monitoramento e a avaliação de ações previstas no Pacto Municipal de Enfrentamento da Violência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARDAILLON, Daniele e DEBERT, Guita G. *Quando a Vítima é Mulher. Análise de julgamentos de crimes de estupro, espancamento e homicídios*. Brasília: CNDM/Ministério da Justiça, 1987.
- BRASIL. *Lei número 11.340, Lei Maria da Penha*, de 7 de agosto de 2006.
- BRASIL. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. II Plano Nacional de Política para as Mulheres. *Decreto 6.387*, de 5 de março de 2008.
- BRASIL. Secretaria Especial de Política para as Mulheres. *Portaria número 23*, de 31 de março de 2009. Estabelece procedimentos, critérios e prioridades para implementação e execução das ações do Pacto Nacional de Enfrentamento da violência Contra as Mulheres, no exercício de 2009.
- BRASIL. *Pacto Nacional pelo Enfrentamento da violência contra as Mulheres*. Setembro de 2010. Disponível em: <http://www.rcdh.ufes.br/sites/default/files/Pacto%20Nacional%20pelo%20enfrentamento%20à%20violência%20contra%20as%20mulheres.pdf>. Acesso em 12/05/2014, 11:46:19.
- BLAY, Eva Alterman. *Violência contra as mulheres e políticas públicas. Estudos Avançados*. vol.17 no.49 São Paulo. 2003
- CORRÊA, Mariza. *Morte em família. Representação jurídica de papéis sociais*. São Paulo :Ed.Graal, 1983

⁹ Os dados referentes ao período entre março de 2010 a julho de 2013, coletados por pesquisa do Núcleo Interdisciplinar de Estudos de Gênero e Casa das Mulheres, apontam a ocorrência de 8,1% de casos de violência contra as mulheres no bairro Bom Jesus, 11,5% no bairro Nova Viçosa, 7,6% no bairro Santo Antônio, 7,4% no centro do município e 5% no bairro Santa Clara.

- FERREIRA, Maria Mary. Movimento feminista, movimento de mulheres: ações e desafios para as próximas décadas. In: SALES, Celecina de Maria Veras, AMARAL, Célia Chaves Gurgel do, ESMERALDO, Gema Silveira Leite. *Feminismo: memória e história*. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2000, p.69-76
- GOMES, Marcia Q. de Carvalho et al. A aplicação da Lei Maria da Penha em Foco. Salvador, *Cadernos do Observe* Número 1, 2010. 53 p.
- GREGORI, Maria Filomena. *Cenas e Queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: ANPOCS, 1993.
- GROSSI, Miriam Pillar e Carzodo, Fernanda. Violência contra as mulheres, a Lei Maria da Penha e a judicialização dos conflitos sociais de gênero. *Revista Memória do Projeto Bem-me-quer*. P.65-70
- IZUMINO, WâniaPasinato. 1998. *Justiça e Violência Contra a Mulher. O papel do Sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero*. São Paulo: FAPESP/Annablume
- PANDJIARJIAN, Valéria. Estereótipos de gênero nos processos judiciais e a violência contra a mulher na legislação, in MORAES, Maria Ligia Quartimde; NAVES, Rubens (orgs.), *Advocacia Pro bono em defesa da mulher vítima de violência*. São Paulo: IMESP/Editora da Unicamp, 2002, p.75-106
- PASINATO, Wânia. Estudo de Caso sobre o Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de Cuiabá - Mato Grosso. *Cadernos Observe*. NEIM/UFBA; Agende e CEPIA/SPM. 2010. 100 paginas
- _____. Identificando entraves na articulação dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar em cinco capitais. *Cadernos Observe*. NEIM/UFBA; Agende e CEPIA/SPM. 2011. 83 paginas
- _____. Delegacias de Defesa da Mulher e Juizados Especiais Criminais: mulheres, violência e acesso à justiça. *XXVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS*. Ca-xambu, Minas Gerais, 26 a 28 de outubro de 2004.
- PIMENTEL, Silvia et al. Informe nacional do Brasil sobre violência. Violência de gênero no Brasil: considerações preliminares sobre o tema sob uma abordagem socio-jurídica. *Projeto Violência – CLADEM Regional* (www.cladem.org/português).
- PIMENTEL, Silvia; PIOVESAN, Flávia (coord.). *CEDAW: Relatório nacional brasileiro: Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*, Protocolo facultativo. Brasília:24 Ministério das Relações Exteriores/Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, 2002.
- SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. *Gênero, patriarcado, violência*. São

- Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. – (Coleção Brasil Urgente)
- TELES, Maria Amelia de Almeida. *Breve história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1993. – (Coleção Tudo é História ; 181)
- VARGAS, Joana Domingues. *Crimes sexuais e sistema de justiça*. São Paulo :IBCCrim, 2000.
- VICENTE, Fernanda Baeta e CORRÊA, Luís Fernando Nigro. *Lei dos juizados especiais cíveis estaduais comentada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

Recebido em: 12/08/2013

Aceito em: 09/05/2014