

# **POLÍTICAS PÚBLICAS: UM CAMINHO PARA A PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR<sup>1</sup>**

## **PUBLIC POLICIES: A WAY TO WOMEN'S HUMAN RIGHTS PROMOTION IN FAMILIAR AND DOMESTIC VIOLENCE SITUATION**

ANA PAULA CAMARGO PEREIRA

---

Graduada em Direito pela Universidade do  
Extremo Sul Catarinense - UNESC

---

<sup>1</sup> Artigo inédito, excerto do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado “Políticas Públicas e Direitos Humanos das Mulheres: um estudo sobre a implementação das políticas públicas da Rede de Atendimento à Mulher pelo Governo Federal, com enfoque no Estado de Santa Catarina e no Município de Criciúma/SC”, orientado pela professora M.SC Monica Ovinski de Camargo, apresentado em 10/12/2009 para obtenção do grau de bacharel no curso de Direito da UNESC (Universidade do Extremo Sul Catarinense).

## **SUMÁRIO**

1. Introdução. 2. A violência de gênero no Brasil: uma violação aos direitos humanos; 2.1 Debate sobre a violência contra as mulheres no Brasil; 2.2 A criação da Lei Maria da Penha. 3. Gênese das políticas públicas de enfrentamento da violência de gênero. 4. Os serviços da Rede de Atendimento à Mulher ofertados pelo Governo Federal. Conclusão. Referências.

## RESUMO

A promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de violência doméstica e familiar depende da implementação de políticas públicas específicas e multidisciplinares, com recorte de gênero, que forneçam atendimento humanizado e qualificado. Nesse sentido, o presente ensaio tem como objetivo identificar os serviços previstos na Lei Maria da Penha (11.340/06), pertencentes à Rede de Atendimento à Mulher, que estão sendo implementados pelo Governo Federal para a promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de violência. Este trabalho foi elaborado a partir da realização de uma pesquisa teórica, que contou com a utilização de material bibliográfico e documental legal, e de uma análise qualitativa dos dados levantados sobre os serviços da Rede de Atendimento à Mulher que estão sendo ofertados em todo o território nacional. A partir da análise dos dados, verificou-se que o número de políticas públicas executadas pelo Governo Federal não atende a demanda de mulheres existentes e que a atuação da rede de políticas públicas é bastante precária, embora consista no mecanismo mais eficiente para o enfrentamento da violência contra as mulheres.

**Palavras-chave:** Lei Maria da Penha (11.340/06), direitos humanos das mulheres, políticas públicas e violência contra as mulheres.

## **ABSTRACT**

Women's human rights promotion in familiar and domestic violence situation depends on the implementation of multidisciplinary and specific public policies which include the gender issue and provide a humanized and qualified assistance. Thus, the present essay aims at identifying the services described in the Maria da Penha Law (11.340/06), pertaining to the Rede de Atendimento à Mulher (Women's Assistance Network), which has been being implemented by the Federal Government to promote women's human rights in violence situations. To elaborate this study, a theoretical research was carried out through bibliographical material and legal documents as well as a qualitative data analysis of the services offered by the Rede de Atendimento à Mulher all over the country. Results show that the number of public policies executed by the government is not enough considering the number of women existing and the action of the public policies is quite precarious, though it has been the most efficient mechanism to face violence against women.

**Key-words:** Maria da Penha Law (11.340/06), Women Human Rights, Public Policies; Violence against Women.

## 1 INTRODUÇÃO

A violência contra as mulheres possui características próprias que a distinguem das demais formas de violência. Trata-se de fenômeno secular que ocorre predominantemente no espaço privado, no âmbito das relações domésticas e familiares, e transpõe as fronteiras das distinções pautadas na classe social, nível educacional e nas características geracionais, raciais, étnicas, culturais e religiosas. A violência contra as mulheres é perpetrada, em larga escala, pelos homens nas relações afetivo/sexuais, onde é usada como instrumento para a manutenção do poder masculino no espaço privado.

A histórica secundarização das mulheres na sociedade legitimava, até pouco tempo, os atos de barbárie que eram cometidos contra elas, tanto que o poder público abstinha-se de intervir nesses casos, entendendo que a violência cometida em face das relações de gênero não era responsabilidade do Estado, tratando-a como questão de menor importância afeta apenas ao espaço privado.

Somente com o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres na ordem internacional e nacional, o Estado passou a adotar uma postura interventiva frente à problemática da violência. A partir de então, a violência contra as mulheres começou a ser entendida como uma grave violação aos direitos humanos, demandando do poder público ações afirmativas para a sua prevenção, erradicação e punição. A realização dessas ações afirmativas deu origem a instrumentos jurídicos de proteção às mulheres em situação de violência. No Brasil, esse instrumento jurídico é a Lei Maria da Penha.

Considerando a importância das políticas públicas para a prevenção e erradicação da violência contra as mulheres, este estudo objetiva identificar os serviços previstos na Lei Maria da Penha (11.340/06), pertencentes à Rede de Atendimento à Mulher, que estão sendo implementados pelo Governo Federal para a promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de violência.

Este trabalho foi elaborado com a aplicação do método dedutivo, numa pesquisa que, num primeiro momento, foi essencialmente teórica e contou com a utilização de material bibliográfico e documental legal referente aos assuntos abordados. Num segundo momento, foi realizada uma pesquisa qualitativa, com levantamento de dados e posterior leitura dos resultados obtidos a partir dos referenciais teóricos estudados.

## 2 A VIOLÊNCIA DE GÊNERO NO BRASIL: UMA VIOLAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

A violência de gênero<sup>2</sup> consiste em todo e qualquer *engendramento* que viola os direitos humanos. No caso da violência contra as mulheres, a forma como ela se manifesta, quase sempre no espaço privado, acarreta prejuízos ainda maiores, pois dificulta a identificação do problema e, conseqüentemente, impede a adoção de medidas que visam erradicar esta prática e promover o direito das mulheres de viverem livre de agressões (SAFFIOTI, 2004, p. 76).

A prática desse tipo de violência é sustentada pela cultura patriarcal, ainda predominante na sociedade, que difunde ideologias sexistas, que colocam as mulheres num patamar hierárquico social inferior ao dos homens, fazendo com que elas se subjuguem às determinações masculinas impostas na esfera privada pelo pai, marido, companheiro, namorado, e na esfera pública pelos homens que atuam no Poder Legislativo e no Poder Judiciário, espaços que tanto reproduzem discriminações de gênero.

As ideologias difundidas a partir do patriarcado são mecanismos que vem fomentando ao longo da história as desigualdades entre homens e mulheres. Para instituir e manter esta concepção, a ideologia patriarcal fundamenta-se também nas diferenças biológicas existentes entre os sexos, sempre usando-as como justificativa para negar direitos às mulheres (SAFFIOTI, 2004, p. 104-105).

Contudo, a discriminação social das mulheres não é justificada apenas pelo argumento das diferenças biológicas. De acordo Zuleika Alambert, as relações sociais são responsáveis em grande parte pela dominação masculina:

O domínio do homem e a subordinação da mulher não se baseiam portanto unicamente em diferenças biológicas, mas se estabelecem através de relações sociais, e é através dessas reações sociais que a

---

<sup>2</sup> Para Heleieth I. B. Saffioti (2004, p. 71), a violência de gênero consiste na prática de todo tipo de violação à integridade física ou psíquica de uma pessoa praticada por outra do mesmo gênero ou do gênero oposto. Porém, ressalta a autora que a violência de gênero é comumente perpetrada pelo homem contra a mulher, especificamente nas relações afetivo/sexuais, e serve de mecanismo para a sustentação do poder masculino no ambiente doméstico e familiar. Nesse sentido, este trabalho adota a expressão violência de gênero como sinônimo da violência contra as mulheres praticada por homens nas relações afetivo/sexuais.

diferença biológica aparece como diferença humana. Esta configuração social da diferença e da contradição homem/mulher adquiriu uma relativa autonomia, e se reproduziu durante tanto tempo em circunstâncias tão diversas, que aparece como um dado “natural”. Mas, na realidade ela é, ao contrário, um processo do qual é necessário recolher os traços específicos, para entendermos a sua substância. (1986, p. 119)

No que toca a este aspecto, Guacira Lopes Louro (2003, p. 33) entende que a violência de gênero é proveniente das relações de poderes que existem nas relações socialmente e intimamente estabelecidas entre homens e mulheres. O poder que o homem exerce sobre a mulher nos relacionamentos interpessoais, em maior ou menor medida, sempre acaba sustentando as desigualdades entre as categoriais de gênero, sendo o sexo feminino designado como o sujeito mais fraco desta relação.

A divisão das categorias de gênero entre os espaços público e privado contribuiu de forma significativa para que as mulheres fossem, em larga escala, vítimas da violência doméstica e familiar. Enquanto os homens desfrutavam de uma vida pública através do trabalho, da política, das associações, as mulheres ficavam confinadas quase que exclusivamente no espaço doméstico, com atribuições que eram consideradas de pouca importância, que iam desde a procriação e a educação dos filhos até a satisfação sexual do “chefe da família” (NARVAZ; KOLLER, 2008).

Mesmo que na atualidade esta realidade tenha sofrido significativas alterações com uma maior participação das mulheres na vida pública, é inegável que as relações sociais marcadas pela desigualdade de gênero foram responsáveis pela diferenciação dos tipos de violência perpetrados contra homens e mulheres, de forma que eles ainda são, em grande parte, vítimas da violência urbana, enquanto elas estão mais sujeitas a violência doméstica e familiar.

## **2.1 DEBATE SOBRE A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL**

O debate sobre a violência contra as mulheres teve início, no Brasil, no final da década de 1970, com o reconhecimento, pelo movimento feminista, da necessidade de dar publicidade ao tema, que até então era considerado tabu, mesmo entre as militantes. Algumas discussões sobre a problemática da violência contra as mulheres eram travadas em grupos de reflexões formados por feministas. Nessa época, alguns artigos de jornais e de revistas chegaram a discorrer sobre a questão. Mas, não havia nenhum grupo que se dedicasse exclusivamente ao tema da violência (SORJ; MONTEIRO, 1985, p. 112).

No entanto, foi em meados da década de 1980 que a discussão sobre violência doméstica e familiar atingiu seu auge (HEILBORN, 1996, p. 92). Neste período, um número significativo de denúncias de assassinatos de mulheres de classe média, cometidos por seus maridos e ex-maridos, teve ampla repercussão na mídia, retratando uma crise da instituição familiar.

Este cenário ensejou uma grande mobilização do movimento feminista no sentido de exigir que as questões de gênero, principalmente a violência, fossem colocadas na pauta das políticas governamentais como problemática que urgia medidas coercitivas, carecendo de atenção especial. O movimento feminista, com o intuito de sensibilizar a população para este problema, realizou ainda uma forte campanha que carregava o slogan “quem ama não mata” (HEILBORN, 1996, p. 93).

A partir deste momento, algumas questões de gênero, como saúde, sexualidade e violência, despertaram a atenção do poder público, porém, ainda de forma bastante incipiente, pois nenhuma estratégia no campo das políticas públicas, que objetivassem realmente coibir as desigualdades entre homens e mulheres, foi montada (FARAH, 2008).

## **2.2 A CRIAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA**

A partir de 1995, com a vigência da Lei 9.099/95, todos os crimes de menor potencial ofensivo, cuja pena mínima cominada fosse igual ou inferior a um ano, eram competência do Juizado Especial Criminal. Nestes casos, não sendo o autor do fato reincidente, seria a questão resolvida mediante conciliação com a vítima. Não havendo conciliação, o autor poderia receber ainda a benesse da transação penal, que, se aceita, o condenaria ao pagamento de prestação pecuniária, prestação de serviço à comunidade ou outras penas alternativas. Após o acordo, o agressor voltava para a casa e a mulher continuava à mercê de novas agressões e represálias. E, desta forma, o ciclo da violência continuava se perpetuando no espaço doméstico (CAMPOS, 2008).

O sentimento de impunidade gerado nas feministas, não só pelas frequentes renúncias das vítimas, mas pela aplicação de penas alternativas com a vigência da Lei 9.099/95, fez emergir uma campanha para cobrar do Estado a realização de medidas efetivas para a punibilização dos agressores (CAMPOS, 1999, p. 135).

A contribuição do movimento feminista para a implementação de medidas sérias pelo poder público foi muito significativa. O problema da violência de gênero carecia de medidas efetivas que se propusessem



erradicá-las e para as feministas a punição do agressor constituía uma alternativa eficaz:

Este condicionamento histórico conduziu, portanto, o movimento feminista não apenas a inscrever o problema da violência contra as mulheres e da impunidade masculina com um dos pontos centrais da agenda feminista (tema posteriormente incorporado e até cooptado pelos partidos políticos) como a eleger o controle penal como o mecanismo prioritário para respondê-lo (ANDRADE, 2003, p. 114).

Assim, diante dos apelos feministas e das exigências da OEA ao governo brasileiro, em razão das denúncias de impunidade de agressores e assassinos de mulheres brasileiras, foi criado o Projeto de Lei nº 4.559/2004 que ensejou na Lei Maria da Penha. Sua elaboração envolveu 15 ONGs especializadas em violência de gênero e acarretou acirrados debates na arena legislativa. A Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher serviu como suporte para o desenvolvimento da Lei. Por esse razão, no preâmbulo de seu texto o instrumento normativo faz menção à Convenção (DIAS, 2007, p.14). Observa-se que alguns trechos da Convenção encontram-se positivados na Lei Maria da Penha, o que denota que o legislador também levou em consideração os avanços jurídicos das convenções internacionais em relação à violência contra as mulheres na elaboração do novo *codex*.

O art. 6º da Lei 11.340/06 traz, inovadoramente, para o ordenamento jurídico brasileiro o reconhecimento da violência contra as mulheres como forma de violação dos direitos humanos. Outras inovações que se destacam na Lei Maria da Penha são: a previsão de serviços especializados de atendimento direcionados à proteção das mulheres em situação de violência e as medidas protetivas. Embora a Lei também vise a punição do agressor, sua importância para a erradicação da violência de gênero reside no significativo número de medidas protetivas e, principalmente, de políticas públicas, que consiste o objeto de estudo deste trabalho (BRASIL, 2009 – A).

As políticas públicas constituem a materialização de direitos através da realização de ações estatais concretas e positivas. No Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos reforça o papel do Estado como garantidor dos direitos fundamentais, de forma que deverá implementá-los com a criação de políticas públicas (PIOVESAN, 2003, p. 346-347).

### **3 GÊNESE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA DE GÊNERO**

No ano de 1976, Ângela Diniz foi assassinada por seu companheiro Doca Street ao romper o relacionamento. Esse caso teve grande repercussão na mídia e desencadeou acirradas manifestações do movimento feminista contra a violência (PINTO, 2003, p. 80). Em novembro de 1979, Doca Street foi absolvido sob a tese de legítima defesa da honra. Em Minas Gerais, no ano de 1980, foi divulgado o assassinato de mais duas mulheres, Maria Regina Rocha e Eloísa Ballesteros, por seus companheiros (SORJ; MONTEIRO, 1985, p. 113-114).

Na data de 10 de outubro de 1980, motivadas pelas denúncias do assassinato de mulheres, as feministas paulistas resolveram fazer uma manifestação pública na escadaria do Teatro Municipal de São Paulo, ocasião em que lançaram o primeiro serviço de atendimento às mulheres em situação de violência do país, o SOS-Mulher (SILVEIRA, 2009, p. 52-53).

Logo em seguida à criação do SOS-Mulher, surgiu, no Estado de Minas Gerais, o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher, que, embora atendesse mulheres violentadas, não podia ser considerado um serviço de atendimento específico, pois essa não era a proposta do Centro, que primava pela realização de debates e reivindicações referentes aos direitos das mulheres (SORJ; MONTEIRO, 1985, p. 114).

Diante do surgimento do SOS-Mulher em São Paulo e do assassinato de uma das integrantes da Comissão Violência contra a Mulher, Christel Arvid Johnston, pelo seu ex-marido, algumas mulheres que faziam parte dessa Comissão resolveram, durante um encontro realizado em maio de 1981, implantar o SOS-Mulher no Rio de Janeiro (SORJ; MONTEIRO, 1985, p.115).

Inúmeros problemas concorreram para o fracasso e consequente extinção dos SOS. A maioria das mulheres que procurava o serviço era pobre e possuía problemas que extrapolavam a questão da violência, tais como a falta de emprego e creches, péssimas condições de moradia e alimentação precária. Ao procurarem o SOS, as mulheres acabavam demandando soluções para todas essas questões, porém, as militantes recusavam-se a adotar uma política assistencialista. Por outro lado, o SOS era um serviço isolado, que não recebia apoio nem do poder público nem de outras instituições, razão pela qual não podia ocupar-se de questões socioeconômico. Ademais, o SOS não possuía a mínima estrutura para a realização dos atendimentos e o trabalho das integrantes era voluntário (SILVEIRA, 2009, p. 52-54).

Além dos problemas de ordem estruturais, o SOS não estava contribuindo de forma significativa para o rompimento do ciclo da violência, pois suas integrantes, além de não vivenciarem o drama das mulheres que as procuravam, não levavam em consideração o contexto social, econômico e psicológico em que sua clientela estava envolvida. Muitas mulheres viam no SOS apenas um espaço de desabafo ou proteção e não tinham o menor interesse de abraçarem à causa, tornando-se militantes. Diante desse contexto, muitas integrantes desligaram-se do SOS, fato que pesou muito para a sua extinção (PINTO, 2003, p. 81).

As reivindicações do SOS-Mulher por atendimento especializado, principalmente junto à esfera jurídica, somadas as pressões de outros grupos feministas e do Conselho Estadual da Condição Feminina, deram ensejo à promulgação do Decreto nº 23.769, de 06 de agosto de 1985, que criou a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) do país, em São Paulo. O Decreto estabeleceu que as delegacias especializadas deveriam ocupar-se da investigação de “delitos contra a pessoa do sexo feminino”, que possuíssem previsão no Código Penal. Em outras palavras, muitos atos de violência psicológica, por não estarem estampados no Códex Penal, não poderiam ser objeto de denúncia. Outra previsão do Decreto era que o atendimento nas novas delegacias deveria ser feito apenas por mulheres (IZUMINO; SANTOS, 2008, p. 11).

A necessidade de criação de uma delegacia especializada proveio da falta de preparo e sensibilidade da polícia comum no atendimento às mulheres em situação de violência. Dificilmente as delegacias registravam boletim de ocorrência diante de denúncias de violência contra mulheres, que era considerado crime de menor importância, e a falta de registro impedia a persecução penal. As mulheres, na maioria das vezes, recebiam um atendimento machista e sofriam humilhações no ambiente policial, cujos servidores ironizavam o drama por elas vivenciado (SILVEIRA, 2009, p. 56).

A Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, também chamada de Delegacia da Mulher (DDM), desempenhou, de início, um importante papel no sentido de conferir visibilidade ao alarmante número de mulheres que sofriam violência na esfera privada. No entanto, a falta de recursos e o despreparo das agentes fizeram com que essas delegacias enfrentassem os mesmos problemas pelos quais haviam passado o SOS-Mulher, sendo que o principal deles concentrava-se na dificuldade de acabar com o ciclo da violência convencendo as mulheres a romperem o relacionamento com o agressor (PINTO, 2003, p. 82).

Outra problemática enfrentada pelas agentes das delegacias especializadas diz respeito ao elevado número de renúncias ao direito de queixa ou representação, que acarreta no arquivamento do procedimento criminal e, conseqüentemente, na impunidade do agressor. Isso ocorria (e ocorre) porque as mulheres procuravam à delegacia esperando que a autoridade policial interferisse nas práticas de violência dialogando com o agressor. Muitas vezes não havia no ato da denúncia qualquer pretensão punitiva. Algumas, inclusive, utilizavam a denúncia mais como um mecanismo de empoderamento dentro dos relacionamentos, impondo condições ao parceiro em troca da retirada da queixa (SILVEIRA, 2009, p. 58-59).

Contudo, nem todas as mulheres que desistiam de dar continuidade ao feito inquisitorial faziam-no como mecanismo de negociação. Em muitos casos a denúncia desencadeava novas agressões, às vezes até mais violentas do que aquelas denunciadas, levando às vítimas, motivadas pelo medo, à desistência (IZUMINO, 2009).

No ano de 1986, é fundado, no Estado de São Paulo, pela Secretaria de Segurança Pública, o COMVIDA (Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica), que constituiu o primeiro modelo de casa abrigo do país, que abrigava mulheres que estavam sendo ameaçadas de morte. As atividades da instituição estenderam-se até 1989 e o Centro só foi novamente ativado em 1992 (SILVEIRA, 2009, p. 67).

A década de 1990 foi marcada por fortes reivindicações do movimento feminista para a abertura de casas abrigo em todo o país. Os resultados dessas manifestações começaram a aparecer a partir de 1997, quando o Conselho Nacional de Direitos da Mulher, mediante verbas destinadas pelo Ministério da Justiça, implantou casas abrigo em várias partes do território nacional (SILVEIRA, 2009, p. 67).

Os problemas e fracassos dessas políticas de intervenção ofertadas no campo da segurança pública impulsionaram o reconhecimento da necessidade de disponibilizar atendimento multidisciplinar às mulheres em situação de violência. Nesse contexto, fundou-se, no mês de março de 1990, na cidade de São Paulo, a Casa Eliane de Grammont, que, inspirada no SOS-Mulher, consistiu no primeiro serviço público e atendimento multiprofissional oferecido às mulheres violentadas no Brasil. A posposta da Casa, no entanto, ia além do atendimento integral. Pretendia-se ainda desenvolver pesquisas e dar mais visibilidade à violência de gênero. Contudo, tais objetivos não puderam ser concretizados ante a falta de investimentos por parte do setor público. Mesmo diante de tais dificuldades, a Casa serviu como modelo e inspiração para a criação de políticas semelhantes (SILVEIRA, 2009, p. 63).

Em meados da década de 1990, os centros de referência passaram a ser reconhecidos. Nesses espaços, eram prestados serviços de cunho social, jurídico e psicológico. Muitas mulheres utilizavam os serviços dos centros como uma alternativa à esfera policial, uma forma de buscar intervenção às violências sofridas sem dar ensejo à punição do agressor e sem se exporem à violência institucional no âmbito das Delegacias Especializadas (SILVEIRA, 2009, p. 64).

A partir da fundação da SPM (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres), em 2003, as políticas públicas de prevenção e enfrentamento da violência de gênero foram ampliadas. Planos e um pacto foram instituídos e assinados pelo Governo Federal, vinculando o poder público às previsões contidas nesses documentos, entre as quais se destaca a criação de uma rede de atendimento multidisciplinar. A promulgação da Lei Maria da Penha também contribuiu para a ampliação de serviços especializados, tornando a implementação de políticas públicas um dever legal da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

#### **4 OS SERVIÇOS DA REDE DE ATENDIMENTO À MULHER OFERTADOS PELO GOVERNO FEDERAL**

As políticas públicas previstas na Lei Maria da Penha constituem sofisticados instrumentos para o enfrentamento da violência, nem tanto em razão da multidisciplinaridade dos serviços, mas essencialmente pelo fato dessas políticas serem executadas através de um sistema de rede, que promove a articulação de todos os serviços de atendimento às mulheres. O sistema de rede garante eficiência no atendimento das mulheres e facilita o monitoramento e avaliação das políticas que o integram.

As redes institucionais são importantes instrumentos para a consecução dos objetivos das políticas públicas e para o enfrentamento das fragilidades existentes em cada serviço de atenção às mulheres. As vantagens das redes provêm da metodologia de trabalho diversificada que elas utilizam, uma vez que o atendimento é fornecido através de uma perspectiva multisetorial, mobilizando um conjunto de ações que são realizadas de forma articulada, reunindo grupos de pessoas pertencentes a diferentes setores. Além disso, as redes podem (e devem) ser implantadas em todos os níveis da federação (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 18).

As políticas públicas executadas isoladamente têm menos chances de alcançarem os resultados pretendidos do que aquelas que são ofertadas dentro de um sistema de rede. As redes de atendimento são mais eficientes porque facilitam a veiculação de informação, a alocação de recursos

públicos, fornecem um panorama geral da problemática que elas objetivam minimizar ou solucionar e trabalham com uma visão multidisciplinar, propiciando um atendimento muito mais qualificado e humanizado. Além disso, as redes constituem um espaço democrático, pois promovem a interação de pessoas, possibilitando, inclusive, a participação da sociedade civil (NEVES, 2009, p. 163).

O II Plano de Políticas para as Mulheres traz em seu bojo o seguinte conceito para a Rede de atendimento à mulher em situação de violência:

[...] 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 às mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção (BRASIL, 2009 - B, p. 99).

A Lei 11.340/2006 reafirmou, no seu artigo 8º, a concepção de que o atendimento às mulheres em situação de violência deve ser oferecido em rede, mediante um conjunto articulado de ações promovidas por todos os entes da federação em parceria com entidades não-governamentais. Além disso, ampliou as políticas que integram a rede de atendimento, com destaque para a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, disposto no artigo 14 da Lei (BRASIL, 2009 - A).

Outros serviços de cunho multidisciplinar, que também fazem parte da Rede de Atendimento e desempenham papéis importantes na prevenção e combate da violência contra as mulheres, estão previsto no artigo 35 da Lei Maria da Penha:

Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências:

- I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar;
- III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar;
- IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar;
- V - centros de educação e de reabilitação para os agressores (BRASIL, 2009 - A).

Visando cumprir o objetivo geral deste trabalho, realizou-se um levantamento dos serviços que fazem parte da Rede de Atendimento à Mulher, previstos na Lei Maria da Penha, ofertados pelo Governo Federal. Os dados foram extraídos do Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher (BRASIL, 2009 – C), que disponibiliza, no sítio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, o endereço e contato das entidades que fazem parte das redes existentes em todo o país. Os dados foram coletados no período de 15/11/2009 a 20/11/2009. Segundo informação disponibilizada pela própria Secretaria, os dados são periodicamente atualizados, mas dependem que os responsáveis por cada serviço informem a existência dos mesmo à SPM. Cabe frisar que os dados coletados são públicos.

Frisa-se que a avaliação da quantidade de serviços ofertados pelo Governo Federal para a promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de violência de gênero será realizada com base no número de mulheres que residem em cada região ou Estado do país segundo dados do IBGE.

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2009 - B, p.99), lançado em 2008, informou que 650 serviços especializados estavam sendo disponibilizados em todo o país para as mulheres. Os serviços computados foram: Centros de Referência, Casas Abrigo, DEAMs e PAMs (Postos de Atendimento Especializados da Mulher), Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Varas Adaptadas e Defensorias da Mulher. Na coleta de dados realizada para este trabalho, constatou-se que, atualmente, são disponibilizados 709 serviços, considerando apenas aqueles computados pela SPM no II Plano. Comparando esses números, verifica-se que após a edição do novo Plano, num período de aproximadamente um ano, foram implantados apenas mais 59 novos serviços. Esse número é insignificante diante do contingente populacional feminino do país, que é de 97.520.000 mulheres (IBGE, 2009), e da extensão do território nacional, que exige um número elevado de cada serviço para que boa parte da demanda seja atendida.

No referido Plano, dentre as ações previstas para a ampliação e aperfeiçoamento da Rede de Atendimento, está à criação dos seguintes serviços especializados voltados às mulheres em situação de violência: DEAMs, núcleos especializados nas demais delegacias existentes, Centros de Referência, Casas-Abrigo e serviços de abrigo, que possuem, inclusive, investimentos previstos no Plano Plurianual 2008-2011 (BRASIL, 2009 - B, p. 105). Mesmo assim, os números mostram que pouquíssimos serviços foram criados de 2008 a 2009.



A tabela abaixo ilustra a distribuição das políticas públicas, voltada às mulheres em situação de violência, em cada região do país.

<b>Serviços da Rede de Atendimento à Mulher</b>	<b>S</b>	<b>SE</b>	<b>N</b>	<b>NE</b>	<b>CO</b>
Centros de Referência à Mulher	19	73	12	25	9
Delegacias e Postos de Atendimento Especializados da Mulher	71	203	38	67	42
Defensorias Públicas de Atendimento à Mulher	-	6	4	4	2
Casas Abrigo	13	25	9	15	7
Serviços de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência Sexual	19	57	11	25	7
Serviços de Referência em Saúde para a Mulher	-	18	1	5	1
Serviços de Atendimento Jurídico	4	48	-	7	1
Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher	50	83	49	71	11
Varas Adaptadas para Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	5	20	11	1	1
Juizados e Varas Especializados em Violência Doméstica e contra a Mulher	-	6	4	9	8

Fonte: Secretaria Nacional de Política para as Mulheres: Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher.

Conforme o levantamento de dados, atualmente, existem no Brasil 16 Defensorias Públicas de Atendimento à Mulher; 69 Casas Abrigo; 119 Serviços de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência Sexual; 60 Serviços de Atendimento Jurídico; 264 Conselhos Estaduais e Municipais de Direitos da Mulher; 38 Varas Adaptadas para Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e 27 Juizados e Varas Especializados em Violência Doméstica e contra a Mulher; contra um universo de 421 DEAMs/PAMs.

No período compreendido entre 1985 a 2008, 404 DEAMs/PAMs já tinham sido instaladas em todo o país, conforme informação constante no II Plano (BRASIL, 2009 - B, p.99). Em 2009, o número desses serviços passou a ser de 421, havendo, assim, um acréscimo de 17 Delegacias e Postos de Atendimento, um número considerado pouco expressivo.

De acordo com o II Plano (BRASIL, 2009 - B, p.99), em 2008, havia 112 Centros de Referência em funcionamento. Em 2009, segundo a pesquisa realizada, este número foi para 138, ou seja, apenas 26 novos Centros de Referência foram implantados. Essa quantidade é muito pequena e preocupante, porque, dentre as políticas públicas previstas, os Centros possuem um papel extremamente relevante para o enfrentamento da violência contra as mulheres. Ao comparar o número de Centros com



a quantidade de Delegacias/Postos de Atendimento criados no interregno de 2008 a 2009, verifica-se que, embora tenham sido instalados mais Centros, os serviços de atendimento multidisciplinar não são prioridades do poder público, uma vez que, mesmo sendo o universo de Delegacias e Postos muito superior ao total de Centros, o Governo Federal continua investindo em novas unidades policiais especializadas. Se continuar nesse ritmo, o número de Centros de Referência nunca alcançará ao de delegacias e postos de atendimento, sendo que, no mínimo, deveria existir uma quantidade aproximada dos serviços multidisciplinares com os serviços de segurança pública.

Com efeito, o poder público investe muito mais em políticas que visam à punição do agressor do que políticas de atenção e proteção às mulheres. Em outras palavras, as atenções continuam focadas nos homens que praticam a violência de gênero e isso fica latente quando comparados os números de serviços existentes com os de delegacia.

Por outro lado, os dados levantados demonstram uma atuação tímida do poder público. No que toca à criação de Casas Abrigo, o II Plano informou que, até 2008, 66 Casas estavam em funcionamento, porém, somente mais 03 foram abertas até agora, conforme os dados disponibilizados pela Secretaria. No que tange as Defensorias, após o lançamento do II Plano, somente mais uma foi instalada. Quanto às Varas Adaptadas, foram instaladas apenas mais 04 e com relação aos Juizados e Varas Especializadas, foram criados mais 06. Os números, conforme se vê, são vergonhosos, ainda mais ante a vigência de um Plano que se diz “um novo patamar de intervenção pública na área da violência contra as mulheres” (BRASIL, 2009 - B, p. 102).

Numa análise criteriosa da quantidade de serviços oferecidos no país, verificaram-se algumas disparidades com relação ao número de políticas públicas existentes em cada região, quando comparado com o número de mulheres que habita o território das regiões avaliadas.

O Número de Defensorias Públicas de Atendimento à Mulher também é desproporcional em comparação com a população das regiões. A Região Sudeste, que contempla o maior número de mulheres, possui 06 Defensorias Públicas especializadas, sendo que 05 estão concentradas só no Estado de Minas Gerais e 01 no Rio de Janeiro. O Nordeste possui 04 Defensorias para atender 27.314.000 de mulheres (IBGE, 2009), o mesmo número de Defensorias em funcionamento na Região Norte, cujo contingente populacional feminino é de 7.663.000 (IBGE, 2009). Na Região Sul, as 14.149.000 mulheres (IBGE, 2009) não têm acesso às Defensorias Especializadas.

O número de Centros de Referências em cada região possui proporcionalidade com o contingente populacional feminino, embora a Região Sudeste conte com um número muito maior de Centros do que as outras regiões. Enquanto esta região possui 73 Centros, a Região Nordeste tem 25, a Região Sul tem 19, a Região Norte tem 12 e a Região Centro-Oeste tem 09 Centros de Referência.

Com relação às Delegacias e Postos de Atendimento, também verificou-se uma proporcionalidade da quantidade desses serviços com o número de mulheres existentes em cada região. Porém, da mesma forma que os Centros, a Região Sudeste desponta com quase a metade do número total de Delegacias/Postos de Atendimento existentes em todo o país, possuindo 203, a maior parte concentradas no Estado de São Paulo (129). O elevado número de Centros de Referências e Delegacias/Postos de Atendimento pode ser justificado pelo fato de na Região Sudeste, especificamente no Estado de São Paulo, ter surgido a primeira Delegacia da Mulher e o primeiro modelo de Centro de Referência do país, a Casa Eliane de Grammont.

O número de Casas Abrigo em funcionamento nas regiões do país também é proporcional com o total de mulheres existentes em seus territórios. A Região Sudeste possui 25 Casas Abrigo, o Nordeste possui 15, o Sul tem 13, o Norte conta com 09 e a Região Centro-Oeste tem 07.

A partir da análise dos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência prestados em âmbito nacional, verifica-se que os serviços de atendimento multidisciplinar não são prioridades do poder público, embora estudos realizados nessa seara apontem o Centro de Referência como o serviço que mais possui eficácia na prevenção e erradicação da violência contra as mulheres. Investindo mais na criação de delegacias do que serviços multidisciplinares, o Estado está corroborando para que os casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres continuem passando, prioritariamente, pelo Sistema Penal.

Diante da análise dos dados levantados, constatou-se que a quantidade de políticas públicas existentes nas regiões do país é insuficiente para atender o contingente populacional que cada uma delas possui. Ademais, alguns serviços não estão recebendo a atenção devida, como as Defensorias Públicas de Atendimento à Mulher e os Juizados e Varas Especializados em Violência Doméstica e contra a Mulher, lamentavelmente serviços pertencentes à esfera Judiciária, cujo funcionamento garantiria a aplicação correta e eficaz da Lei Maria da Penha, além de garantir atendimento qualificado e humanizado num dos espaços em que, depois das delegacias, é o que mais reproduz a discriminação de gênero, sobrevivendo as mulheres em situação de violência que o procuram.

Embora o país conte com excelentes estratégias para coibir e erradicar a violência de gênero, expressas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, o cenário das políticas públicas de prevenção e enfrentamento da violência ainda é bastante precário para ensejar a promoção os direitos humanos das mulheres em situação de violência. Desta feita, faz-se necessário uma atenção maior do poder público com investimentos muito mais ousados de recursos do que os realizados até agora.

## **CONCLUSÃO**

Um dos maiores benefícios que a Lei Maria da Penha confere às mulheres é à previsão de políticas públicas voltadas ao atendimento especializado para os casos de violência doméstica e familiar. A promoção da equidade de gênero e a erradicação da violência contra as mulheres só é possível com a fissura da cultura patriarcal existente na sociedade e a conscientização de que mulheres também são sujeitas de direitos e de que a prática da violência constitui uma violação aos seus direitos humanos, obstaculizando a construção da cidadania feminina. No entanto, o desmantelamento das concepções discriminatórias que buscam legitimar a opressão feminina e a prática da violência depende da criação de políticas públicas multidisciplinares, eficientes, votadas à proteção das mulheres, reeducação do agressor e conscientização da sociedade. Pela primeira vez na história brasileira, o Estado deixa de focar unicamente na punição do agressor para conferir atenção às necessidades e anseios das vítimas.

A partir da análise dos dados levantados junto ao Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher, verificou-se que, embora haja previsão legal de serviços que objetivam cercar as mulheres de proteção – conferindo amparo jurídico, psicológico, social, bem como atendimento especializado no âmbito do judiciário, da segurança pública e da saúde pública -, a atuação do poder público na execução das políticas públicas previstas na Lei Maria da Penha deixa muito a desejar. Observou-se que a quantidade de serviços ofertados pelo Governo Federal é insuficiente para atender a demanda de mulheres.

As políticas públicas são de suma importância para a concretização dos direitos humanos das mulheres em situação de violência, possibilitando a elas uma vida livre de agressões, pautada na dignidade da pessoa humana. No entanto, a alteração do atual cenário da Rede de Atendimento dependerá do aumento dos recursos orçamentários destinados à

implantação das políticas públicas de atendimento às mulheres em situação de violência, pois somente com a efetivação dos serviços de atendimento especializados é possível obter-se resultados satisfatórios no campo de prevenção e erradicação da violência doméstica e familiar.

No entanto, há que se reconhecer que o Brasil, no que toca às políticas públicas previstas na legislação, conta com instrumentos sofisticados e inovadores para promover os direitos humanos e construir a cidadania das mulheres que vivenciam a violência de gênero, principalmente no âmbito das relações privadas.

## REFERÊNCIAS

ALAMBERT, Zuleika. **Feminismo: o ponto de vista Marxista**. São Paulo: Nobel, 1986.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

BRASIL. **Lei 11.340**, de 07 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher... Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm)>. Acesso em: 05 Nov. 2009 - A.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/publicacoes>>. Acesso em 30 Out. 2009 - B.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher**. Disponível em: <[http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento\\_mmulher.php](http://sistema3.planalto.gov.br/spmu/atendimento/atendimento_mmulher.php)>. Acesso em: 15 Out. 2009 - C.

CAMPOS, Carmen Hein de. **Criminologia e Feminismo**. Porto Alegre: Sulina, 1999.

\_\_\_\_\_. **Juizados Especiais Criminais e seu déficit teórico.** Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, v. 11, n. 1, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-026X2003000100009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2003000100009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 15 Set 2008.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. **Políticas Públicas Sociais.** In: CARVALHO, Alysson et al.(org). Políticas Públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e políticas públicas.** Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0104-026X2004000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0104-026X2004000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 25 Abr. 2008.

HEILBORN, Maria Luíza. **Violência e Mulher.** In: ALTIVO, Marcos (org.). Cidadania e violência. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2009.** Disponível em <[http://200.130.7.5/spmu/docs/indic\\_sociais2009.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/indic_sociais2009.pdf)>. Acesso em: 10 Nov. 2009.

IZUMINO, Wânia Pisinato; SANTOS, Cecília MacDowell. **Violência contra as Mulheres e Violência de Gênero: Notas sobre Estudos Feministas no Brasil.** Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down083.pdf>>. Acesso em: 05 Jul. 2008.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil.** São Paulo: PAGU, 2008. Disponível em: <[http://www.observe.ufba.br/\\_ARQ/bibliografia/MAPEO\\_Brasil%5B1%5D.pdf](http://www.observe.ufba.br/_ARQ/bibliografia/MAPEO_Brasil%5B1%5D.pdf)>. Acesso em 03 Nov. 2009.

LOURO, Guacira Lopes. **Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista.** Petrópolis: Vozes, 1997.

NARVAZ, Martha Giudice; KOLLER, Sílvia Helena. **Famílias e Patriarcado: da prescrição normativa à subversão criativa**. Psicologia Social, Porto Alegre, v. 18, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v18n1/a07v18n1.pdf>>. Acesso em: 25 Abr 2008.

NEVES, Marília Nogueira. **Rede de Atendimento Social: uma ação possível?** Disponível em: <[http://www.catolicaonline.com.br/revistadacatolica/artigosv1n1/13\\_Rede\\_de\\_atendimento.pdf](http://www.catolicaonline.com.br/revistadacatolica/artigosv1n1/13_Rede_de_atendimento.pdf)>. Acesso em: 31 Out. 2009.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de direitos humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. **Gênero, patriarcado, violência. Descobertas da área das perfumarias**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004

SILVEIRA; Lenira Politano da. Serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência. In: DINIZ, Simone Grilo; SILVEIRA, Lenira Politano; MIRIM, Liz Andréia (Org.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e Limites**. Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006. Disponível em:<[www.mulheres.org.br/violencia/25anos.html](http://www.mulheres.org.br/violencia/25anos.html)>. Acesso em: 30 Out. 2009.

SORJ, Bila; MONTERO, Paula. SOS-Mulher e a luta contra a violência. In: CARDOSO, Ruth et. al. **Perspectivas antropológicas da mulher**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.