



OBSERVE: DESAFIOS PARA O MONITORAMENTO DA APLICAÇÃO DA LEI MARIA DA PENHA

Marcia Queiroz de Carvalho Gomes¹
Márcia Santana Tavares²

Introdução

A Lei de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Lei 11. 340, mais conhecida como Lei Maria da Penha, foi sancionada em 7 de agosto de 2006, pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, entrando em vigor no dia 22 de setembro do mesmo ano. As inovações produzidas pela Lei Maria da Penha são incontestáveis no campo político e jurídico, mas a efetiva aplicação desse instrumento legal requer mudanças institucionais nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs e a criação dos Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, assim como a capacitação da equipe de profissionais das DEAMs e Juizados Especiais, a implementação de uma rede de serviços para os quais as mulheres em situação de violência doméstica e familiar e seus agressores possam ser encaminhados e inclusão dessas mulheres em programas assistenciais entre outras medidas.

Nesse sentido, a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, com a finalidade de contribuir para a efetivação da Lei Maria da Penha, assumiu a coordenação do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência Contra as Mulheres (2007). O Pacto objetiva promover, no período de 2008 a 2011, um conjunto de políticas públicas, executadas de forma articulada por ministérios e secretarias especiais, tendo em vista prevenir e enfrentar as diferentes formas de violência contra as mulheres, em função do maior grau de discriminação e vulnerabilidade social a que estão expostas e, tem apoiado outros projetos e políticas do governo federal. Um destes projetos resultou na criação de um observatório, que tem a função de monitorar e avaliar o processo de implementação e aplicação da lei em todo o país – *Observe* – Observatório de Monitoramento da Aplicação da Lei Maria da Penha –.

O *Observe*, é uma instância autônoma, da sociedade civil, formado por um consórcio que reúne doze organizações não-governamentais e núcleos de pesquisa universitários. Instalado em

¹ Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Coordenadora nacional de pesquisa do Observatório de monitoramento da Lei Maria da Penha. E-mail para contato marciagomes10@yahoo.com.br

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, Professora da Universidade Católica do Salvador, Coordenadora nacional de pesquisa do Observatório de monitoramento da Lei Maria da Penha. E-mail para contato marciatavares1@gmail.com



2007, o *Observe* é liderado pelo NEIM – Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, da UFBA – Universidade Federal da Bahia e tem como objetivo principal acompanhar, a partir da coleta, análise e publicização de informações, o processo de efetivação da Lei Maria da Penha.

Este trabalho tem como objetivo refletir sobre os desafios enfrentados pelo *Observe* para construir uma metodologia de monitoramento da implementação e aplicabilidade da Lei Maria da Penha. Mais especificamente, pretende-se compartilhar alguns resultados alcançados até o presente momento, no tocante ao processo de elaboração dos indicadores e procedimentos metodológicos e algumas reflexões acerca dos primeiros resultados da pesquisa.

Conhecendo o OBSERVE: suas indagações metodológicas, ações e desafios.

O *Observe- Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha* iniciou suas atividades em setembro de 2007 e vem desenvolvendo um conjunto de ações que visam acompanhar a implementação e aplicação da Lei Maria da Penha e identificar avanços e dificuldades para a sua efetiva e plena aplicabilidade, produzindo informações para subsidiar as ações de instituições governamentais responsáveis pelas políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres e dos movimentos de mulheres.

Formado por um consórcio que congrega 12 organizações, entre núcleos de pesquisa e organizações não-governamentais³, com representações nas cinco regiões brasileiras, o *Observe* é uma iniciativa pioneira no país e se destaca ao propor uma metodologia de monitoramento da aplicação Lei Maria da Penha, com indicadores sólidos que servirão de referência para outras iniciativas de monitoramento da Lei, além de contribuir para a produção e divulgação de conhecimentos na área, gerando informações que subsidiem políticas públicas e ações políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

³ NEIM/UFBA - Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher - Região Nordeste; GPEM/UFPA - Grupo de Estudos e Pesquisas Eneida de Moraes sobre Mulher e Relações e Gênero - no Norte; AGENDE - Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento -, e NEPeM/UnB - Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher -, no Centro-Oeste; CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação -, e NEPP-DH/UFRJ - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos -, no Sudeste; e, por fim, o Coletivo Feminino Plural, Themis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero e NIEM/UFRGS - Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre a Mulher e Gênero -, na região Sul. Além dessas instituições, o Consórcio estabeleceu parceria com a Rede Feminista de Saúde - Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos -, a Redor - Rede Regional Norte e Nordeste de Estudos sobre a Mulher e Relações de Gênero - e o CLADEM - Comitê Latino-americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – CLADEM/Brasil.



No primeiro ano de atividade do Observe, o consórcio definiu como prioridade a construção de indicadores para o monitoramento da LMP, o que resultou na elaboração de dois formulários que foram inicialmente aplicados nas DEAMs e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas cinco cidades que sediam as coordenações regionais do Observe: Belém, Distrito Federal, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador⁴. Os dois serviços foram selecionados em virtude do papel estratégico que exercem na resolução dos casos pertinentes à Lei.

Nessa primeira etapa, objetivou-se testar os formulários e coletar informações acerca das realidades investigadas, mas também identificar obstáculos e possibilidades de acesso a dados quantitativos e qualitativos que auxiliassem o processo de monitoramento da Lei. Além disso, foi realizado um estudo de caso voltado para a implementação da Lei em Cuiabá/Mato Grosso, com vistas a aprofundar o conhecimento acerca do trabalho desenvolvido pelas Varas Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços de atendimento a mulheres em situação de violência naquele município. Cuiabá foi escolhida para o estudo de caso por ter sido pioneira na implantação de Varas Especializadas, mas também porque foi no Mato Grosso que se verificaram as primeiras iniciativas para a capacitação dos operadores do direito e demais funcionários envolvidos com a aplicação da Lei Maria da Penha, bem como intensa campanha e divulgação da legislação (PASINATO, 2008).

Diante dos resultados obtidos por meio da aplicação de pré-testes nas cinco capitais que sediam o Observe e pelo estudo de caso, a equipe do Observatório assumiu o desafio de validar uma metodologia de monitoramento e acompanhamento do processo de implementação e aplicação da Lei Maria da Penha em todo território brasileiro.

Construindo um sistema de monitoramento da Lei Maria da Penha

Entende-se por monitoramento o desenvolvimento de um conjunto de atividades visando o acompanhamento, a observação (com continuidade e regularidade), a coleta e sistematização de informações através do emprego de instrumental de pesquisa adequado aos objetivos definidos, o controle e checagem das atividades e de sua execução. Entende-se também que o monitoramento de uma política pública deve ser uma atividade-parte de sua execução, de forma que as informações produzidas e sistematizadas sejam utilizadas para o aprimoramento das metas e alterações no

⁴ Ver relatório em www.observe.ufba.br



tocante à operacionalização das ações, quando necessário. Neste sentido, Wanderley e Blanes (2001, p. 174) recomendam que:

Os processos de monitoramento e avaliação exigem a sistematização das informações sendo cada vez mais, imprescindível a existência de banco de dados, de sistemas de informações locais e regionais que alimentem esses processos.

Cabe destacar que a formulação de um sistema implica em eleger e propor indicadores quantificativos de desempenho do programa, ou seja, definir parâmetros que permitam avaliar a correlação entre os objetivos/metastabelecidas e o desempenho desse programa, levando em conta tanto o aspecto processual – o desenvolvimento rumo aos objetivos e metas – como os resultados alcançados até então (BLANES, 2005).

Por outro lado, o monitoramento da aplicação de uma legislação constitui experiência inédita no país. Dada a inexistência de indicadores ou séries históricas de dados que permitam conhecer o desempenho das instituições no combate à violência e os resultados de medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra as mulheres no país, o processo de monitoramento da aplicação da Lei Maria da Penha implicou no desenvolvimento de uma metodologia de pesquisa que compreendeu as seguintes etapas: a definição de indicadores, a formulação de instrumentos de coleta de dados e a definição de estratégias de pesquisa. O método adotado combina dados qualitativos e quantitativos, visando assim apresentar um diagnóstico das condições existentes para a aplicação da Lei Maria da Penha e dos avanços e obstáculos existentes nas diferentes regiões do país.

A pesquisa sobre as condições de aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMS e Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar nas capitais teve como objetivos:

1 – elaborar um diagnóstico sobre as condições de funcionamento das Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres – DEAMs e dos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher de todas as capitais do país;

2 – conhecer as relações estabelecidas entre DEAMS e Juizados/Varas e outros serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência em cada capital;

3 – identificar os obstáculos para o desenvolvimento de atividades cotidianas para a aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMs e nos Juizados/Varas, tanto aqueles que se referem ao funcionamento dos serviços quanto os que dificultam o contato com os outros serviços, assim como identificar as soluções apresentadas pelos operadores do direito e pelos profissionais que atuam nos serviços para sua superação;



4 – realizar uma análise comparativa das condições de implementação e aplicação da Lei Maria da Penha nas diferentes capitais e regiões do país;

5 – identificar as estratégias consideradas “boas práticas” para a efetivação e aplicação da Lei Maria da Penha em cada localidade;

6 – fornecer elementos para que sejam feitas intervenções através das políticas públicas, visando a melhoria das condições de funcionamento das DEAMs e Juizados, fortalecimento da rede de serviços de atenção para mulheres em situação de violência e a aplicação integral de todos os dispositivos previstos na Lei Maria da Penha, compreendendo ações de punição da violência/responsabilização dos agressores, proteção dos direitos das mulheres, promoção de direitos e atividades de prevenção visando a erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher.

A pesquisa foi desenvolvida através da aplicação de formulários especialmente desenvolvidos para a coleta de informações nas DEAMS e nos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar, combinadas com entrevistas e observações.

Os formulários aplicados nas DEAMs e os Juizados/Varas são constituídos por questões fechadas sobre os seguintes aspectos: a infraestrutura; os recursos humanos e materiais; sistemas de registros e divulgação de dados; o conhecimento sobre a rede de serviços e, o número de registros segundo os crimes e procedimentos registrados/instaurados. Há também um bloco específico de questões a respeito dos recursos humanos, com enfoque na quantidade de funcionários, sua formação, tempo de DEAM e realização de cursos de capacitação. Os formulários contemplam ainda, questões abertas relacionadas à articulação da Rede de Serviços de Atendimento, assim como os principais problemas enfrentados pelas DEAMs e Juizados/Varas e, as estratégias adotadas para superá-los.

O preenchimento dos formulários foi realizado durante entrevistas com delegadas de polícia e juízes/as titulares e/ou funcionário/as por ele/as designados. As entrevistas foram conduzidas por pesquisadoras, estudantes de pós-graduação, militantes do movimento de mulheres e feministas, residentes em cada capital, especialmente selecionadas e treinadas para o desenvolvimento das tarefas. Além dos formulários, as pesquisadoras apresentaram relatos etnográficos consistentes de observações, impressões e comentários que ajudam a compreender não só as características do serviço e do atendimento prestado, mas também a percepção dos funcionários investigados acerca da violência contra as mulheres e a efetividade da Lei Maria da Penha.



A decisão em trabalhar com pesquisadoras de cada localidade teve como propósito criar uma rede de monitoramento com abrangência nacional, formada por pessoas treinadas e qualificadas para a aplicação dos instrumentos de monitoramento, bem como para contribuir no seguimento das atividades, atuando como multiplicadoras da metodologia desenvolvida pelo Observe. Considerando a diversidade cultural, econômica e social, características de um país de proporções continentais – o conhecimento que as pesquisadoras dispõem acerca das realidades regionais permite realizar uma avaliação mais ampla acerca da violência doméstica e familiar contra a mulher, de forma a propor ações mais efetivas de enfrentamento e combate a esse tipo de violência e mais adequadas aos diferentes contextos regionais.

Os formulários foram aplicados nas Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs e Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, situadas nas 26 capitais do país e do Distrito Federal. As DEAMs foram selecionadas por seu relevante papel na Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. As DEAMs são a primeira política pública de enfrentamento à violência contra a mulher no país e, figuram como a principal referência para as mulheres que decidem denunciar a situação de violência na qual se encontram, representam a porta de entrada para acesso à justiça e promoção do direito a viver sem violência. Além disso, a Lei Maria da Penha trouxe novas atribuições para as polícias – entre as quais se destacam a retomada do Inquérito Policial como procedimento e as medidas protetivas de urgência – ampliando sua competência e também as demandas que lhe são encaminhadas diariamente. O impacto dessas mudanças foi mais fortemente sentido nas DEAMs, dada sua especialização no combate à violência contra a mulher.

Assim como as DEAMs, os Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar também são órgãos estratégicos para a aplicação integral da Lei Maria da Penha. A criação dos Juizados é recomendada pela Lei, mas sua efetivação depende dos Tribunais de Justiça de cada estado. Uma vez que se pretende investigar a efetividade da aplicação da Lei Maria da Penha, a pesquisa foi aplicada apenas nos Juizados/Varas com competência exclusiva para o processamento e julgamento de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Desta forma, espera-se verificar a adequação das estruturas existentes em relação às recomendações legais.⁵

⁵ Na maior parte do país encontram-se as Varas Adaptadas da Lei Maria da Penha. Em geral são Varas Criminais cuja estrutura cartorial foi adaptada para receber os processos da Lei Maria da Penha. Em muitos lugares estas varas concentram o recebimento de processos da comarca de sua competência. É comum que esta competência seja cumulativa com as competências de Varas Criminais, ou seja, processo e julgamento de crimes de reclusão e detenção.



Em todas as capitais do país existe pelo menos uma DEAM, somando 40 unidades pesquisadas.⁶ Em vinte capitais foram identificados Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, somando 27 unidades pesquisadas⁷. Até a data da realização da pesquisa não havia Juizados ou Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher nas seguintes capitais: Palmas, Boa Vista, Porto Velho, Aracaju, João Pessoa e Teresina.

Outra fonte de informação relevante são os documentos oficiais - decretos, legislações, etc. – documentos produzidos pelos serviços – cartilhas, informativos, quadros estatísticos – programas de cursos de capacitação realizados, bem como reportagens na mídia impressa, estudos e pesquisas desenvolvidos em cada Estado, dentre outros. Esse material foi também coletado e se encontra arquivado no Observe.

A pesquisa de campo foi realizada entre dezembro de 2009 e março de 2010. Os dados foram processados através dos programas do SPSS – Statistical Package for the Social Sciences – e se encontram em processo de análise e sistematização, para posterior socialização dos resultados.

Considerações Finais.

As mudanças trazidas pela Lei Maria da Penha têm representado um grande avanço no combate à violência doméstica e familiar contra as mulheres, seja no campo jurídico e político, seja na dimensão cultural, ao suscitar um questionamento acerca dos valores sociais que naturalizam a violência contra a mulher. Cabe, entretanto, acompanhar e avaliar como a Lei vem sendo aplicada, identificar os obstáculos para sua plena aplicabilidade, assim como apontar as soluções apresentadas pelos operadores do direito e pelos profissionais que atuam nos serviços, visando sua superação. Esta é a tarefa na qual o *Observe* vem se empenhando.

A construção de um Observatório de monitoramento dessa política pública, iniciada pelo Observe, exigiu, em primeiro lugar, a definição de indicadores sólidos, a formulação de instrumentos de coleta de dados capazes de avaliar elementos indispensáveis à aplicação da Lei e, por fim, a validação de tais instrumentos, sistematicamente aplicados em todas as DEAMs e Juizados/Varas das 26 capitais dos estados brasileiros e do Distrito Federal. As primeiras reflexões

⁶ Não foi possível incluir na pesquisa as DEAMs de Rio Branco (AC) e de Vitória (ES). NO Acre não foi identificada uma pesquisadora que pudesse realizar o trabalho e, no Espírito Santo, a pesquisadora não concluiu a pesquisa.

⁷ Não foi possível realizar a pesquisa em uma Vara de Violência Doméstica de Belém (PA) e um Juizado de Violência Doméstica do Rio de Janeiro. A não realização da pesquisa nesses órgãos deveu-se a problemas de acesso aos juízes responsáveis.



acerca desse processo já apontam os desafios a serem enfrentados, por todos aqueles que se debruçam sobre esta questão.

Um dos mais importantes desafios é a ausência de um banco de dados sistematizado e unificado, tanto nas DEAMs quanto nos Juizados. São poucas as Delegacias que mantêm banco de dados atualizado, tanto sobre as vítimas e seus agressores (dados desagregados por idade, cor/raça, relação da vítima com o agressor), quanto sobre o número de crimes e contravenções registrados, conforme especificado na Lei Maria da Penha. Nos Juizados, também identifica-se a ausência de dados sobre as ações ajuizadas de crimes e contravenções e, de registro de processos criminais iniciados, assim como condenações e absolvições. Até mesmo o número de medidas protetivas encaminhadas pelas DEAMs, deferidas e indeferidas pelos Juizados, não é possível acompanhar. A ausência de tais dados impede que se faça um acompanhamento acerca da aplicabilidade efetiva da Lei.

A capacitação dos profissionais que atuam nos serviços é, sem dúvida, fundamental para modificar as práticas no enfrentamento da violência baseada no gênero. Entretanto, as DEAMs, assim como os Juizados, não mantêm dados atualizados acerca dos seus funcionários, especialmente sobre a qualificação e capacitação, o que denota um desinteresse na formação de equipes capazes de compreender e manter atitudes e comportamentos em defesa da igualdade de gênero na sociedade e, por conseguinte, comprometidas com a plena aplicação da Lei.

A Lei Maria da Penha prevê um atendimento integral à mulher em situação de violência que requer uma rede de serviços especializados. Para que a Lei seja aplicada com sucesso é necessário que haja articulação e que se mantenha um fluxo de informações constante entre os serviços que compõem a rede. Contudo, verificamos que não há nas DEAMs ou Juizados registro ou qualquer tipo de protocolo de encaminhamentos das mulheres em situação de violência para outros serviços da rede. Em muitos casos, identifica-se o desconhecimento acerca dos serviços especializados existentes no município, para os quais as mulheres poderiam ser encaminhadas. Quando os encaminhamentos são realizados, recorre-se à informalidade, sem protocolo de referência e contra-referência, impossibilitando a identificação dos serviços parceiros e o acompanhamento da rota crítica que as mulheres percorrem.

Finalmente, cabe lembrar que, conforme já mencionado, os resultados aqui discutidos são parciais, uma vez que a sistematização e a análise dos dados coletados ainda estão sendo realizadas. Contudo, temos certeza que outras informações podem surgir, da mesma forma que práticas inovadoras, questionamentos e desafios a serem superados, os quais serão socializados em outro



momento. Por hora, os dados aqui apresentados têm como intenção suscitar a curiosidade e instigar uma reflexão acerca da efetiva aplicabilidade da Lei Maria da Penha nas capitais brasileiras e no Distrito Federal, já que o trabalho do OBSERVE continua, aguardemos novos resultados.

Referências

BLANES, Denise. Formulação de indicadores de acompanhamento e avaliação de programas sócio-assistenciais. In: ACOSTA, Ana Rojas; VITAL, Maria Amália Faller (orgs.). *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais – PUC/SP, 2005, p. 231-239.

WANDERLEY, Mariângela Belfiore; BLANES, Denise. Monitorando a implantação de um programa social. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 163-181.

PAZINATO, Wânia. *Estudo de Caso Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a Rede de Serviços para Atendimento de Mulheres em Situação de Violência em Cuiabá, Mato Grosso*. Relatório Final. São Paulo, set. 2009. Disponível em <<http://www.observe.ufba.br>>.

GOMES, Marcia Q. C., SILVA, Zilmar, RIBEIRO, Cândida, SARDENBERG, Cecília. Relatório Preliminar do OBSERVE: Observatório de Monitoramento da Aplicação da Lei Maria da Penha. Salvador, 2009. Disponível em: www.observe.ufba.br.