

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DEISI CONTERATTO

**OS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR
CONTRA A MULHER NO RIO GRANDE DO SUL: articulações em
Rede**

Porto Alegre

2018

Deisi Conteratto

**OS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR
CONTRA A MULHER NO RIO GRANDE DO SUL: articulações em
Rede**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Orientadora: Profa. Dra. Andréa Fachel Leal

Porto Alegre

2018

Deisi Conteratto

**OS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR
CONTRA A MULHER NO RIO GRANDE DO SUL: articulações em
Rede**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, pelo Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Aprovado em: 16 de março de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lígia Mori Madeira – UFRGS

Prof. Dr. Luciano da Ros - UFRGS

Dra. Clitia Backx Martins – FEE/RS

*quando o mundo desaba a seus pés
não tem problema deixar que as pessoas
ajudem a recolher os pedaços
se estamos presentes para partilhar a plenitude
quando o momento é próspero
somos mais do que capazes
de partilhar seu sofrimento*

- comunidade

Rupi Kaur (2018)

RESUMO

Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – JVD FM são instituições especializadas, criadas pela Lei Federal Maria da Penha (nº 11.340/2006), com competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. O principal diferencial das referidas varas especializadas diz respeito à perspectiva multidisciplinar, em consonância às prerrogativas nacionais e internacionais sobre a atuação governamental no enfrentamento à violência contra as mulheres. Tal perspectiva também é ressaltada pelos documentos da Rede de Enfrentamento às violências contra as mulheres (2011) e do Manual de Rotinas e Estruturação dos JVD FM (CNJ, 2011). O Rio Grande do Sul, por meio do Tribunal da Justiça Estadual, criou nove Varas Especializadas e as distribuiu em oito comarcas: Rio Grande, Pelotas, Porto Alegre (2), Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Caxias do Sul e Santa Maria. A partir dessa realidade das varas especializadas do Rio Grande do Sul, o desafio proposto por essa pesquisa foi a investigação de quais as formas de articulações que os JVD FM têm se utilizado para que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, assim como os autores da referida violência, fossem encaminhados para atendimento psicossocial, jurídico e de saúde. Conferiu-se que os serviços articulados com os JVD FM para os atendimentos são diversos e se apresentam como inovações institucionais no combate à violência doméstica. Também se averiguou que não somente as articulações são influenciadas pelas percepções e visões de mundo dos atores implementadores, vistos aqui como burocratas de rua (Lipsky, 1980), mas também a construção social de quem é a clientela atendida pelos JVD FM.

Palavras-chave: Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; políticas públicas para as mulheres; Rede de Atendimento Especializado às Mulheres em Situação de Violência; Lei Maria da Penha; burocracia em nível de rua.

ABSTRACT

The Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Domestic and Family Violence against Women Courts) – JVDFM are specialized institutions, created by the Federal Law Maria da Penha (nº 11.340 / 2006), with civil and criminal jurisdiction to hear and judge causes arising from the practice of domestic and family violence against the woman. These specialized institutions are different from other courts specially because of their multidisciplinary perspective, in line with the national and international prerogatives on the governmental action regarding violence against women. Rio Grande do Sul, through the Supreme State Court of Justice, created nine Specialized District Courts and distributed them in eight districts: Rio Grande, Pelotas, Porto Alegre (2), Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Caxias do Sul and Santa Maria. We investigate how the JVDMF articulate and offer services to the women victims of domestic and familiar violence, as well as the authors of such violence, focusing on psychosocial, legal and health care. We observed that those services articulated with the JVDFM are multiple and represent an innovative element within the institutional and structural net of services. Not only articulations are influenced by the perceptions and worldviews of the implementing actors, seen here as street-level bureaucrats (Lipsky, 1980), but also the social construction of who is the clientele served by the JVDFM.

Keywords: Domestic and Family Violence against women; Network of Specialized Assistance to Women in situation of domestic violence; Lei Maria da Penha; street level bureaucracy.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 Entrevistas realizadas comparadas por ator entrevistado/a, município e serviço:..... | 29 |
| Quadro 2 Dimensões de análise das políticas públicas de gênero segundo Sormano (2015)..... | 35 |
| Quadro 3 Ano de criação dos Juizados..... | 55 |
| Quadro 4 Número de processos em trâmite nas Varas Especializadas..... | 57 |
| Quadro 5 Reuniões das Redes Municipais de Enfrentamento e/ou Atendimento: coordenação e frequência de encontros | 98 |
| Quadro 6 Levantamento das instituições da Rede de Atendimento Especializado às Mulheres em Situação de Violência e da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nomeadas e/ou reconhecidas pelas entrevistadas nos oito municípios estudados..... | 101 |
| Quadro 7 Características dos Centros de Referência para Mulheres (CRM) observados nos oito municípios do estudo. | 110 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 Distribuição dos Juizados de Violência Doméstica no Rio Grande do Sul | 56 |
| Figura 2 Articulações no JVDFM de Rio Grande para atendimentos..... | 124 |
| Figura 3 Articulações no JVDFM de Pelotas para atendimentos..... | 124 |
| Figura 4 Articulações no II JVDFM de Porto Alegre para atendimentos | 125 |
| Figura 5 Articulações no JVDFM de Canoas para atendimentos..... | 125 |
| Figura 6 Articulações no JVDFM de São Leopoldo para atendimentos | 126 |
| Figura 7 Articulações no JVDFM de Novo Hamburgo para atendimentos | 126 |
| Figura 8 Articulações no JVDFM de Caxias do Sul para atendimentos | 127 |
| Figura 9 Articulações no JVDFM de Santa Maria para atendimentos | 127 |

LISTA DE SIGLAS

CAMs - Cursos de Atualização para Magistrados
CAPS - Centros de Atenção Psicossocial
CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
Condim - Conselho de Direitos das Mulheres
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRM - Centro de Referência da Mulher
CRVV - Centro de Referência às Vítimas de Violência
DEAM - Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher
DPM - Departamento de Políticas Para as Mulheres
DPPA - Delegacia de Polícia de Pronto Atendimento
FEE/RS - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
Fonavid - Fórum Nacional da Violência Doméstica
GAMP - Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas
HORA - Homens: orientação, reflexão e atendimento
HPS/POA - Hospital de Pronto Socorro de Porto Alegre
IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
JECRIM - Juizado Especial Criminal
JR - Justiça Restaurativa
JVDFM - Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher
LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MP - Medida Protetiva
Munic - Pesquisa de Informações Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
NACA - Núcleo de Atenção à Criança e ao Adolescente
Nadim – Núcleo de Apoio aos Direitos das Mulheres
Naviv – Núcleo de Atenção às Vítimas de Violência
ONG - Organização não Governamental
OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PMP - Patrulha Maria da Penha
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAISM - Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Mulheres
POA - Porto Alegre
PPA - Plano Plurianual
Sedim - Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher
SES/RS - Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul
SJDH - Secretaria da Justiça e Direitos Humanos
SPM/PR - Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República
SUSEPE - Superintendência de Serviços Penitenciários
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TCE - Tribunal de Contas do Estado
TJ/RS - Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| RESUMO | 5 |
| ABSTRACT | 6 |
| LISTA DE QUADROS | 7 |
| LISTA DE FIGURAS | 7 |
| LISTA DE SIGLAS | 8 |
| SUMÁRIO | 9 |
| APRESENTAÇÃO | 11 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1. OS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES | 16 |
| 1.1 Revisão de conceitos de políticas públicas..... | 16 |
| 1.2 Compreendendo os JVDFCM a partir da teoria da Burocracia de Nível de Rua..... | 19 |
| 1.2.1 Discricionariedade e autonomia | 21 |
| 1.2.2 A atuação e função política das burocratas em nível de rua..... | 24 |
| 2. METODOLOGIA | 26 |
| 2.1 As entrevistas | 28 |
| 3. A CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS JVDFM | 31 |
| 3.1 Gênero e violência contra as mulheres..... | 32 |
| 3.2 Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil..... | 36 |
| 3.2.1 A Rede de Atendimento e Enfrentamento às violências contra as mulheres | 38 |
| 3.3 O julgamento das violências contra as mulheres antes e depois da Lei Maria da Penha .. | 40 |
| 3.4 A atuação do Conselho Nacional de Justiça..... | 44 |
| 3.4.1 A elaboração do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher | 49 |
| 3.4.2 A Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.... | 51 |
| 4. A ESTRUTURAÇÃO DOS JVDFM NO RIO GRANDE DO SUL | 53 |
| 4.1 Quadro de profissionais..... | 56 |
| 4.1.1 Multidisciplinaridade | 59 |
| 4.2 Estrutura física | 62 |
| 4.2.1 Salas de acolhimento..... | 66 |
| 4.3 Procedimentos | 66 |
| 4.3.1 Medidas Protetivas | 67 |
| 4.3.2 “Audiências de acolhimento e verificação de Medidas” | 71 |
| 4.3.3 Encaminhamentos aos Grupos Reflexivos e à Rede de Atendimento Especializado. | 75 |

| | |
|---|-----|
| 5. A ATUAÇÃO E AS PERCEPÇÕES DAS BUROCRATAS DE RUA | 76 |
| 5.1 Valores e visões de mundo das burocratas de rua: influências sobre as decisões cotidianas | 77 |
| 5.2 A aproximação ao tema da violência doméstica pelas magistradas | 78 |
| 5.2.1 Fonavid e Jornada Lei Maria da Penha | 80 |
| 5.2.2 O Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM | 82 |
| 5.3 Burocratas da Vara Especializada | 85 |
| 5.4 Percepções dos atores sobre a violência doméstica..... | 87 |
| 5.4.1 Nos JVDFM | 88 |
| 5.4.2 Na Rede de Atendimento Especializada | 93 |
| 6. ARTICULAÇÕES PARA O ATENDIMENTO DAS MULHERES E DOS AUTORES (A) DE VIOLÊNCIA | 96 |
| 6.1 Redes Municipais de Enfrentamento e Atendimento às mulheres em situação de violência | 97 |
| 6.2 Quais as instituições que constituem as Redes?..... | 99 |
| 6.2.1 Centros de Referência para Mulheres – CRMs | 102 |
| 6.2.2 Casas-Abrigo..... | 111 |
| 6.2.3 Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres | 114 |
| 6.2.4 Patrulha Maria da Penha | 118 |
| 6.2.5 Organismos gestores de políticas públicas para mulheres | 119 |
| 6.2.6 Condims e Movimentos sociais pelos direitos das mulheres | 120 |
| 6.3 Tipos de articulações entre os JVDFM e os serviços de atendimento | 121 |
| 6.3.1 atendimentos psicossociais..... | 128 |
| 6.3.2 atendimentos jurídicos | 128 |
| 6.3.3 Justiça Restaurativa (JR) e Grupos Reflexivos de gênero..... | 129 |
| 6.4 Atendimento não especializado às mulheres em situação de violência..... | 137 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E AS ARTICULAÇÕES DOS JVDFM | 138 |
| 7.1 Capacitação dos profissionais e monitoramento de práticas | 143 |
| 7.2 Expectativas para os JVDFM..... | 145 |
| 7.2.1 A escolha das palavras | 146 |
| REFERÊNCIAS | 148 |
| Apêndice 1 | 153 |
| Roteiro de Entrevista às magistradas das Varas Especializadas | 153 |
| Roteiro de Entrevista aos integrantes das Redes Municipais de Enfrentamento:..... | 155 |

APRESENTAÇÃO

A análise das políticas públicas de gênero no Brasil está inserida em um amplo espectro de disciplinas que perpassam as teorias de políticas públicas. Algumas dessas matérias referenciam-se ao direito criminal e penal, ao serviço social, à psicologia, à saúde, ao trabalho e desenvolvimento econômico, à educação, e à habitação. Além disso, a perspectiva relacional de gênero sugere que os estudos das políticas dessa temática abordem, no contexto específico ao qual estejam se desenvolvendo, as relações entre os sexos, as relações entre as mulheres, as relações entre os homens, e as relações destes, destas e de ambos para com as instituições sociais e políticas.

Perante a multidisciplinariedade apresentada pelo tema e exigida tanto aos analistas das políticas públicas desse escopo quanto aos profissionais dos serviços especializados para a mulher em situação de violência, faz-se necessário ressaltar algumas considerações. A primeira delas diz respeito à linguagem utilizada ao longo dos textos, que faz referências às mulheres, utilizando artigos no feminino, mesmo que indiquem generalizações, sempre que possível. Assim como Débora Diniz, que afirmou escrever no feminino por uma coerência textual à sua própria existência (DINIZ, 2013), as escolhas de gênero da presente dissertação não sugerem, em hipótese alguma, que as políticas públicas para mulheres são e devem ser desenvolvidas por outras mulheres. O feminino universal é utilizado como transgressão da norma justamente porque o lugar dos homens está bem assegurado na pesquisa acadêmica, como pontua Diniz (2013), e também está garantido em outros âmbitos, como nas instituições sociais e políticas.

Em relação à análise dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres no Rio Grande do Sul, salienta-se que as analistas de políticas públicas também são influenciadas de acordo com seu local de fala, suas experiências e sua cultura. O fato de pertencer a um contexto institucional específico faz, portanto, com que a percepção da analista seja direcionada para aqueles elementos que ela mesma julga como relevantes; julgamento que, por sua vez, também é condicionado pelas instituições que estão à sua volta (SECCHI, 2013). Com isso, afirma-se que a análise das Varas Especializadas e das Redes Municipais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres partiu das percepções dos próprios atores institucionais dos serviços especializados, indicando que os resultados da presente dissertação foram pautados pelo julgamento da analista em relação às percepções coletadas.

Por fim, cada mulher, homem e indivíduo que comparece às Varas e serviços especializados traz consigo uma história particular e, com isso, uma relação doméstica que se faz compreensível para quem a vive. Devido a essas particularidades, não cabe à pesquisadora demonstrar conclusões rígidas e fixas sobre quais são os mecanismos mais eficazes para a paz doméstica e para a superação das violências contra as mulheres, mas é possível observar de que maneira as equipes multidisciplinares (ou a ausência delas) contribuem para que sejam articuladas redes de políticas públicas com o intuito de que as mulheres em situação de violência recebam atendimento integral, conforme demanda a Lei Maria da Penha.

INTRODUÇÃO

A Lei n.º 11.340/06, conhecida como a Lei Maria da Penha, caracteriza como crime a ação ou omissão baseada no gênero, causando à mulher vítima sua morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, ou dano moral ou patrimonial. Em suma, a Lei reconhece a obrigação do Estado em garantir a segurança das mulheres nos espaços públicos e privados, ao definir as linhas de uma política de prevenção e atenção no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher, determinando o atendimento nos casos de vítimas de violência doméstica (BRASIL, 2013).

A formulação da Lei Maria da Penha ocorreu, em grande parte, em função do caso de violência contra a própria Maria da Penha Maia Fernandes. Após sofrer dupla tentativa de feminicídio e inúmeras violências de seu então marido e esperar mais de 15 anos pela condenação dele pelo Tribunal de Justiça do Ceará, Maria da Penha, juntamente com o Centro para a Justiça e o Direito Internacional e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher, enviaram o caso à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos.

Em 2001, o Brasil foi denunciado internacionalmente pela Organização dos Estados Americanos por negligência e omissão em relação à violência doméstica, recebendo como uma das penalidades a recomendação para que fosse criada uma legislação adequada a esse tipo de violência. Diante disso, foi instituído um organismo gestor de políticas públicas para as mulheres a nível federal – Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), em 2003, e três anos depois a Lei n.º 11.340/06 foi promulgada. Já em 2012, a ONU considerou essa lei como a terceira melhor do mundo para o combate à violência doméstica, sendo superada apenas pelas leis correspondentes na Espanha e no Chile (DUFLOTH et al., 2015).

Além de fortalecer os serviços especializados já existentes para a mulher em situação de violência, como as Casas Abrigo, os Centros de Referência para Mulheres (CRMs) e as Delegacias de Atendimento Especializado à Mulher (DEAMs), a Lei Maria da Penha criou outros importantes mecanismos especializados e promoveu a intersetorialidade e a transversalidade como formas de combate à violência de gênero. Mais do que isso, a Lei reconhece que a violência contra as mulheres está diretamente relacionada às desigualdades de gênero, abordando explicitamente a gestão para o tratamento da desigualdade de gênero. Em relação à promoção de políticas públicas

transversais e intersetoriais, destacam-se os arranjos elaborados pela SPM-PR, apresentados nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e incentivados pela Rede de Atendimento e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Especificamente, o artigo 8º da Lei garante que a política pública “far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais”, tendo por diretrizes “a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação” (BRASIL, 2006, art. 8).

Dentre os serviços especializados criados pela legislação referida, estão os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres (JVDFM), já destacados no primeiro artigo da Lei, que visam à elaboração de condições para que as medidas de punição, proteção, assistência e prevenção possam ser aplicadas integralmente (PASINATO, 2011). Como principal diferencial das Varas Especializadas em comparação às Varas não especializadas, o artigo 29º da Lei destaca as equipes de atendimento multidisciplinar, integradas por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e de saúde.

Além das políticas públicas e programas desenvolvidas pela esfera de poder no âmbito do Executivo, o Judiciário, por meio do Conselho Nacional da Justiça (CNJ), traçou suas próprias diretrizes em relação à Lei Maria da Penha. Tais ações incluem eventos anuais para a discussão da Lei, como a Jornada Lei Maria da Penha e o Fórum Nacional de Violência Doméstica (Fonavid), com capacidade de criar enunciados que permitam uma implementação mais efetiva e eficaz dos JVDFM. Igualmente, foi criado o Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM (CNJ, 2011) e, mais recentemente, a Política Nacional Judiciária do Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi instituída (BRASIL, 2017).

Diante desse cenário normativo, o Rio Grande do Sul, por meio do Tribunal da Justiça Estadual (TJ-RS), criou nove Varas Especializadas e as distribuiu em oito comarcas, com sede nos seguintes municípios: Rio Grande, Pelotas, Porto Alegre (2), Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Caxias do Sul e Santa Maria. Destas nove Varas, apenas o I JVDFM de Porto Alegre conta com uma equipe multidisciplinar especializada, isto é, uma equipe que atenda exclusivamente à Vara de violência doméstica ao invés de ser responsável por atender às demandas de outras Varas do Fórum Municipal.

A partir dessa realidade das varas especializadas do Rio Grande do Sul, o desafio proposto por essa pesquisa foi a investigação das formas de articulações que os JVDFM têm se utilizado para que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, assim como os autores da referida violência, fossem encaminhadas e encaminhados para atendimento psicossocial e jurídico. Buscou-se, em outras palavras, analisar o enfrentamento à violência contra as mulheres no Rio Grande do Sul a partir das articulações dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres com as Redes de Enfrentamento à Violência Doméstica de seus respectivos municípios. As hipóteses iniciais da pesquisa, nesse sentido, são de que juizados não tenham equipes multidisciplinares, mas fazem articulações para suprir essa falta; e de que as magistradas conhecem e utilizam o Manual de Rotinas elaborado pelo CNJ (2011).

O levantamento destas formas de articulação foi realizado por meio de entrevistas semi-estruturadas, realizadas com as magistradas das Varas, além das assessoras e/ou servidoras dos cartórios. Por conseguinte, os serviços mencionados pelas juízas, tanto do Fórum quanto da Rede Municipal de Enfrentamento à violência contra as mulheres, também eram observados mediante entrevista com sua coordenadora e/ou profissional.

A análise dos resultados considerou, portanto, o conteúdo dos documentos normativos (BRASIL, 2006; CNJ, 2010; BRASIL, 2017) e a trajetória de formulação das Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência contra as mulheres; a organização do aparato administrativo responsável pela implementação da Lei Maria da Penha – isto é, os próprios JVDFM e os serviços da Rede de Atendimento e Enfrentamento –; e as ideias e percepções dos atores institucionais implementadores dos serviços. Em relação à última dimensão de análise, esclarece-se que a visão teórica da atuação e percepção de tais atores institucionais está relacionada à teoria de Lipsky (1980) sobre a burocracia em nível de rua.

Com base no discutido aporte teórico, os capítulos da presente dissertação tentam demonstrar que a criação, a consolidação e a estruturação dos JVDFM são parte de um processo convergente de políticas públicas, iniciados ainda antes da promulgação da Lei Maria da Penha e afetados pelas percepções dos atores institucionais e pelo contexto estrutural humano e físico ao qual atuam.

1. OS JUIZADOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA AS MULHERES

As políticas públicas são as ações empreendidas, ou não, pelos governos que estabelecem condições de equidade no convívio social, tendo como objetivo que todos os indivíduos atinjam melhorias na qualidade de vida (DIAS, MATOS, 2012). Em busca de igualdade social, a Lei Maria da Penha cria soluções que minimizem a desigualdade de gênero no país a partir do julgamento e proteção às mulheres violentadas principalmente por seus parceiros, ex-parceiros, familiares e outros homens conhecidos. Além disso, a lei também abrange as violências entre parceiras homoafetivas e entre mulheres transexuais e seus parceiros/as.

Esse primeiro capítulo apresenta alguns conceitos de políticas públicas necessários para o entendimento da análise dos JVDFM. Parte-se da visão que o ciclo de políticas públicas auxilia o estudo das políticas públicas e que os atores institucionais que implementam a política pública na prática possuem algumas características em comum, como a alta discricionariedade no desempenho de suas funções. Para tanto, a teoria de Lipsky (1980) sobre a burocracia em nível de rua é revisada, buscando justificar a análise metodológica a partir das percepções das profissionais atuantes nos JVDFM e nas Redes de Enfrentamento à Violência Doméstica.

1.1 Revisão de conceitos de políticas públicas

As políticas públicas dizem respeito às mobilizações político-administrativas para articular e alocar recursos para a solução (ou a tentativa de solucionar) problemas coletivos. Especificamente, as políticas públicas “promovem orientações normativas, guiadas por valores e finalidades, estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins” (PROCOPIUCK, 2013, p.140).

Como campo de estudos, a política pública apresenta alguns elementos constantes, como: 1) uma agenda que define os envolvidos e as estratégias para enfrentar a situação-problema; 2) atores que apresentam, interpretam e respondem a situação-problema; 3) recursos que são afetados pela situação-problema; 4) instituições que lidam com a situação problema; 5) níveis de governo encarregados de conduzirem a situação-problema (GERTON, 2010; DI GIOVANNI, 2009).

Outra constante no campo das políticas públicas é a sua classificação a partir de tipologias específicas, diferenciadas em políticas distributivas, redistributivas, regulatórias ou constitutivas. As políticas distributivas procuram distribuir recursos por meio de subsídios em produtos ou serviços, e também mediante concessão de benefícios diretamente aos interessados. De outro modo, as políticas redistributivas buscam mudar o grau de concentração de recursos recorrendo à instituição de mecanismos de repasse dos pontos de maior concentração para os pontos de menor concentração. Normalmente, tais mecanismos apropriam-se de recursos econômicos de classes de maior renda para repasse às classes de menor rendimento. Já a tipologia de políticas regulatórias se refere ao controle estatal na utilização de recursos ou na execução de atividades por diferentes segmentos da sociedade. Por último, as políticas constitutivas estão relacionadas à criação ou a estruturação de condições para que determinados problemas passem a ser tratados sistematicamente. Para isso, é comum que se fundamente a constituição pela aprovação de uma legislação específica e de sua finalidade, além da criação de órgãos responsáveis pela implementação e manutenção da mesma (PROPONIUCK, 2013).

Além das tipologias, é fundamental mencionar que o processo das políticas públicas é comumente dividido em fases para as questões de análise. Tal processo permite simplificar o conjunto de estágios ou fases inter-relacionadas através das quais os temas políticos e as deliberações fluam de maneira mais ou menos sequencial dos insumos (problemas que se busca resolver) até os produtos, que são as políticas públicas (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013). Na prática, porém, o processo das políticas públicas não ocorre de forma linear e, conforme comenta Frey (2000), o ciclo das políticas públicas é constituído por uma dinâmica alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos. Por essa razão, reitera-se que um controle de impacto possa acompanhar todo o ciclo, e assim, propicie uma reformulação contínua da política (FREY, 2000). O modelo do ciclo da política pública, portanto, não relata fielmente o que acontece nas instâncias governamentais, mas serve como instrumento para análise.

O ciclo das políticas públicas abarca, em linhas gerais, pelo menos quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. A fase inicial, reconhecida como *agenda setting*, se refere ao pensamento e definição do problema, e à criação ou descoberta de possíveis opções para enfrentar o problema. Sobretudo, a fase de agenda trata do momento em que um tema é reconhecido pelo governo, seja por causa de fatores externos ou internos, e se decide por elaborar uma estratégia para que esse problema seja solucionado.

Dando continuidade ao processo, a fase da formulação é justamente quando a estratégia para abarcar o problema está sendo desenvolvida – a partir de investigação, estimativas, delineamento de programas, negociações e atribuição de responsabilidades para a execução da estratégia ou plano desejado. A fase de implementação, por outro lado, está relacionada ao processo ocorrido na política a partir de sua instituição material (SECCHI, 2013). Ou seja, a implementação de uma política pública não trata apenas da instituição de uma organização, secretaria ou programa, mas também de todo o sistema que tal instituição ou criação acarreta no próprio produto da política. A implementação dos JVDPM, por exemplo, foi iniciada pelo processo judicial que garantiu a criação dos Juizados, e ainda está ocorrendo cotidianamente conforme os Juizados estão atuando.

A avaliação, por fim, retrata a comparação entre o desempenho da política e aquilo que era esperado pela política no momento da sua formulação. É a fase do ciclo das políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política são examinados, a fim de produzir um *feedback* sobre as fases anteriores (SECCHI, 2013).

Na mesma linha de pensamento que Frey (2000), Silva e Melo (2000) destacam que conforme a política vai sendo implementada, a avaliação da própria também deveria acontecer. Assim, a fim de que sejam corrigidos possíveis equívocos que não puderam ser previstos no momento de formulação, a política vai sendo modificada durante sua implementação. Esse movimento é conhecido como *policy learning*, e demanda que as políticas e suas estruturas sejam desenhadas de acordo com os arranjos cooperativos entre estas e seus atores institucionais (SILVA; MELO, 2000). A avaliação contínua das políticas públicas também pode ser reconhecida como monitoramento ou avaliação *in itinere* (COSTA E CASTANHAR, 2003; SECCHI, 2013).

Diante da explicação do processo das políticas públicas e das tipologias mencionadas, é possível relacionar o enfrentamento à violência contra as mulheres às políticas constitutivas. Tal relação tem em vista a trajetória que levou à condenação internacional do Brasil no caso de Maria da Penha por falta de legislação específica, até a instituição da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, a promulgação da Lei Maria da Penha e a implementação dos diversos serviços especializados da Rede de Enfrentamento e Atendimento às mulheres em situação de violência.

A constituição dos direitos das mulheres no Brasil foi um processo lento, impulsionado principalmente pelos movimentos feministas da sociedade civil, e é importante entender esse processo para compreender a construção, a atuação e a cultura institucional dos JVDFM. Inclusive, a presente dissertação analisa longitudinalmente o processo referido, esclarecendo-se de que maneira as fases de agenda, formulação, implementação e avaliação dos Juizados podem ser caracterizadas.

Todavia, salienta-se desde já a importância da atuação do Conselho Nacional da Justiça (CNJ) no enfrentamento à violência contra as mulheres, no que tange o processo de constituição dos JVDFM. Em primeiro lugar, destaca-se o documento intitulado de “Manual de rotinas e estruturação dos Juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher” (CNJ, 2011). Além de indicar e demonstrar, no momento de formulação, como os Juizados “poderiam e deveriam” funcionar, o Manual auxilia os próprios atores institucionais a constituírem suas práticas e estratégias e, assim, a implementarem as Varas da melhor forma.

Em segundo lugar, há a promoção de eventos específicos sobre a atuação do Judiciário na temática em questão, conhecidos como as Jornadas da Lei Maria da Penha e os FONAVIDs (Fórum Permanente de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher), que não somente introduzem o assunto às magistradas e integrantes das equipes multidisciplinares para a atuação nas Varas Especializadas, mas também permitem que as magistradas elaborem os enunciados a serem seguidos na implementação dos Juizados e alterem antigos enunciados.

Nesse sentido, devido à atuação do CNJ, o processo de implementação dos JVDFM, como instituições políticas e jurídicas que são, pode ser atrelado ao movimento de *policy learning*, pois tais instituições são seguidamente objetos de discussão e monitoramento – não de resultados, mas de práticas e rotinas – de seus próprios atores institucionais.

1.2 Compreendendo os JVDFCM a partir da teoria da Burocracia de Nível de Rua

Tendo em vista que a análise das políticas públicas é um campo amplo, é importante salientar que a visão teórica elegida para auxiliar a análise dos JVDFCM foi a teoria de Michael Lipsky (1980) apresentada na obra “Street Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services” (Burocracia de nível de rua: dilemas dos indivíduos nos serviços públicos).

Conforme explica Lipsky (1980), há duas maneiras de se entender o que são as burocratas de rua¹. A primeira é pensar em todas as profissionais que interagem com a comunidade nos serviços públicos. A segunda definição do conceito está relacionada aos profissionais de certos serviços públicos que funcionam sob determinadas condições. A interação das burocratas de rua com a sociedade acontece no desempenho de suas funções de trabalho; desempenho caracterizado pela alta discricionariedade e autonomia da administração pública.

Embora a primeira definição seja comumente encontrada em pesquisas, Lipsky (1980) esclarece que a segunda definição é mais coerente ao que ele originalmente pretendeu se referir, pois nem todos os servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos estão no mesmo nível de poder e discricionariedade. Quanto mais discricionariedade e autonomia forem encontradas nas burocratas de rua, mais suas ações individuais tornar-se-ão o comportamento das agências pelas quais respondem e representam (LOTTA, 2010).

Além do desempenho já destacado, outra característica geral da atuação das burocratas de rua seria a dificuldade de desempenhar seus papéis tal e qual previsto pela formulação e pelas concepções ideais da política pública, pois sua estrutura de trabalho é limitada (LIPSKY, 1980). Isso não significa dizer que toda a profissional “de ponta” atue diante de um ambiente de trabalho limitado e difícil, nem significa que a atuação destas profissionais aumente as lacunas entre o que foi esperado e o que está sendo realizado nesses serviços públicos (LIPSKY, 1980).

A diversidade dos contextos de implementação pode fazer com que a mesma regulamentação produza resultados diferentes em lugares distintos (LOTTA, 2010) e, por isso, é até desejável que as profissionais possuam autonomia para adaptarem práticas e criarem ações específicas. A existência de normas e regras institucionais é reconhecida, bem como a de um organismo que administre e controle tais instituições; tais fatores, de fato, impactam na implementação da política pública. Todavia, as ações, valores e referências dos indivíduos também impactam as instituições e, conseqüentemente, a implementação (LOTTA, 2010).

¹ Lipsky (1980) não utiliza o artigo no feminino; essa é uma escolha da autora da dissertação. Conforme se explicou no item “Apresentação”, os artigos femininos no plural buscam a generalização social.

² O Governo do Estado do Rio Grande do Sul contou com uma Secretaria Estadual de Políticas Para as Mulheres (SPM-RS) de 2011 até o início de 2015. A extinção da SPM-RS foi uma das primeiras medidas

O que é “esperado” dos serviços públicos está, muitas vezes, abaixo do que seria um tratamento ou resolução de problemas “ideal” na percepção da sociedade. O serviço ideal esperado pelo público, portanto, poderia influenciar nos compromissos assumidos pelas burocratas em cada um dos casos que atendem; e tais compromissos estariam atrelados à percepção social, buscando soluções incrementais nos serviços ao invés de grandes mudanças administrativas ou de eficiência legal (LIPSKY, 1980).

Diante das características apresentadas sobre o conceito de burocracia de rua, esclarece-se que as profissionais reconhecidas como burocratas de rua nesse estudo são as seguintes entrevistadas: juízas atuantes nos JVDPM e suas assessoras; equipes multidisciplinares dos JVDPM; chefes de cartório dos JVDPM; coordenadoras dos CRMs; coordenadoras dos Núcleos Reflexivos para os autores de violência; profissionais do CREAS e Casa de Acolhida para as Mulheres.

1.2.1 Discricionariedade e autonomia

Os profissionais dos serviços públicos constituem os serviços “entregues” à população; ou seja, as decisões individuais desses profissionais, quando vistas em conjunto, são reconhecidas como a própria política pública (LIPSKY, 1980). As ações discricionárias dessas agentes públicas representam os benefícios e as sanções para programas governamentais e determinam o acesso a direitos e benefícios sociais (LIPSKY, 1980).

Sendo as burocratas de rua as agentes que permitem ou negam o acesso aos programas e políticas públicas, chama-se atenção para o impacto das decisões dessas profissionais, que podem delimitar oportunidades sociais de indivíduos até estruturar a vida destas. Cada decisão também se configura como extensão dos serviços públicos, que por sua vez são acompanhados de influência e controle do Estado (LIPSKY, 1980).

Reunindo, o alto grau de discricionariedade e a relativa autonomia em relação às autoridades organizacionais, Lipsky (1980) afirma que a atuação das burocratas de rua se torna, efetivamente, a política pública. Tendo em vista os ajustes e atalhos realizados a partir do conhecimento *in loco* desses atores institucionais, os fatores de discricionariedade e autonomia, que são inevitáveis, se tornam desejáveis por representar a possibilidade de inovação nos serviços (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

“Em resumo, os burocratas de ruas detêm as chaves para a dimensão da cidadania” (LIPSKY, 1980, prefácio) e, nesse sentido, as decisões dessas burocratas tendem a ser redistributivas e alocativas, afetando as chances de vida dos indivíduos que recorreram ao serviço, pois parte delas a determinação da natureza, quantidade e qualidade dos benefícios ou sanções providas nos serviços públicos (LIPSKY, 1980). É esperado dessas profissionais que exercitem um julgamento discricionário em seu campo de atuação, ao qual são especializadas e relativamente livres de supervisão da administração pública e de suas clientes/beneficiárias das políticas públicas (LIPSKY, 1980).

Para Didier Fassin (2003), o conceito da burocracia em nível de rua pode auxiliar a pensar a atuação de agentes sociais de serviços para imigrantes e estrangeiros/as; atuação esta sempre voltada às situações individuais. Para o autor, tais agentes possuem legitimamente o domínio para dar ou tirar o acesso ao sistema de saúde. Assim sendo, em cada atendimento, agentes se encontram em posições pragmáticas – agindo conforme as limitações de seus encargos, ou em posições ideológicas e relacionadas às suas próprias convicções, embebidas de progressismo político ou de xenofobia.

A teoria de Lipsky também foi utilizada por Oliveira (2012) para compreender a atividade policial, que buscou conhecer a organização policial e a situação de trabalho de agentes para demonstrar a burocracia em nível de rua da segurança pública no Brasil. Conforme explicou Oliveira (2012) sobre a teoria em questão, para entender como e por que as organizações atuam de acordo ou contra suas regras e seus objetivos, é necessário saber como as normas são vivenciadas pelas e pelos trabalhadores na agência, que latitude agentes desfrutam para agir de acordo com suas preferências e que outras pressões no trabalho experimentam.

As juízas são reconhecidas por Lipsky (1980) como burocratas de rua por serem criadoras de capacidades de atuação, e é importante que possuam tal autonomia e discricionariedade justamente para manter e enaltecer as referidas capacidades criadas. Um exemplo mencionado pelo teórico sobre como essa profissão cria capacidades de atuação, que podem ser tanto excêntricas quanto de alto desempenho, é o desenvolvimento de variadas alternativas ao encarceramento penal, fazendo com que os juizados também atuem como serviços de encaminhamento para atendimento social. Lipsky (1980) também cita que muitas juízas encaminham os/as supostos ofensores da

Lei aos serviços sociais e, uma vez que eles/as compareçam aos serviços conforme foi indicado, é possível remover sua sentença.

Tal discricionariedade é necessária para o julgamento e observação sensível no desempenho de suas funções. Não há como engessar uma atuação que deve perceber as diferenças e similaridades de caso a caso; percepção esta aguçada não tanto pela natureza das tarefas do cotidiano, mas pela interação com as beneficiárias que adentram nos serviços (LIPSKY, 1980).

No que tange o relacionamento entre as burocratas de rua e a administração pública de seus serviços, Lipsky (1980) sugere que tal relação é intrinsecamente conflituosa, devido à imposição de metas por parte da administração; e de dependência mútua, na medida que as burocratas possuem alta discricionariedade e a administração não tem o poder de intervir extensivamente. O poder das burocratas de rua em relação à administração pública, por sua vez, é afetado por qualidades e características como *expertise*, e demonstração de esforço, de interesse e de atração para aprender a temática em que atuará ou está atuando (LIPSKY, 1980).

Nesse sentido, o presente trabalho assume como burocratas de rua as juízas dos JVDPM, as coordenadoras dos Centros de Referência para as Mulheres (CRMs) e as coordenadoras dos Núcleos de Atendimento em universidades e em uma ONG. Destaca-se, no entanto, que cada uma das profissionais assume um papel diante de suas instituições, e cada qual possui um distinto nível de autonomia e discricionariedade em relação às suas atuações e à sua administração. A atuação das juízas é notavelmente mais autônoma do que a atuação das coordenadoras dos serviços municipais de atendimento da assistência social, e isso está relacionado à regulamentação de tais instituições e aos respectivos órgãos administradores.

Por um lado, tem-se o Poder Judiciário é um dos três poderes da República, com autonomia e independência; no âmbito estadual, uma parte deste Poder é materializado e administrado pelos Tribunais de Justiça Estaduais. Em âmbito federal, o Conselho Nacional da Justiça atua nos âmbitos administrativo e financeiro do Poder Judiciário. No caso em estudo, o TJ-RS e o CNJ, no Poder Judiciário, podem controlar o cumprimento dos deveres funcionais das magistradas. Por outro lado, também com autonomia e independência, está o Poder Executivo. É dentro do Poder Executivo que se encontra a administração dos serviços municipais através das Secretarias Municipais. Normalmente, o Centro de Referência para as Mulheres é administrado pelo organismo gestor de políticas para as mulheres no município e, caso o organismo gestor não tenha

status de secretaria, ele será uma coordenadoria ou departamento pertencente às pastas sociais, como da Assistência Social ou dos Direitos Humanos.

A administração do Poder Judiciário e do Executivo se distingue de variadas formas, tais como a contratação e os orçamentos. Pensando nas políticas públicas em geral, advém da administração, portanto, a coordenação dos serviços, a supervisão, o financiamento para manter a estrutura física e humana, e o apoio institucional em relação à criação de capacidades de atuação. Como o foco do presente trabalho são os JVDPM, investigou-se a atuação do Conselho Nacional da Justiça nas políticas públicas para mulheres e na implementação dos JVDPM.

1.2.2 A atuação e função política das burocratas em nível de rua

A atuação das burocratas de rua é pautada por cinco características principais (LIPSKY, 1980). A primeira delas é que os recursos são cronicamente inadequados para as tarefas a serem desenvolvidas, e a segunda é que a demanda pelo serviço tende a aumentar até encontrar a oferta, ou seja: quanto melhor o serviço e mais sensível às necessidades dos cidadãos é o programa, maior será a demanda pelo serviço. O terceiro fator que influencia a atuação das burocratas é que os serviços costumam ser conflitantes e ambíguos, representando horizontes desejáveis, mas não fixos. O quarto fator é relativo à *performance* das burocratas, que são relativamente livres de supervisão, embora não sejam autocorretivas.

Como última característica, salienta-se que a demanda inesgotável de trabalho implica que a perda de clientes não é determinante do comportamento das burocratas (LIMA; D'ASCENZI, 2014). No caso das juízas, quando há falhas na atuação para com as clientes/beneficiárias e estas últimas, conseqüentemente, fiquem insatisfeitas com o serviço prestado, as burocratas não serão atingidas de forma alguma, pois há uma lista de processos para serem julgados, estando as partes satisfeitas ou não com as sanções.

As decisões das burocratas de rua implicam diretamente na concessão ou não de benefícios e sanções de sua clientela; tais decisões, todavia, são tomadas em ambientes de incerteza organizacional. Devido a isso, as burocratas costumam desenvolver três respostas: 1. Criação de padrões de práticas que limitem a demanda de trabalho, maximização da utilização dos recursos disponíveis e obtenção da conformidade das clientes – ou seja, organizar o trabalho focando resultados positivos perante os

constrangimentos que encontram; 2. Restringir os objetivos do trabalho, de modo a atuar relativamente aos recursos disponíveis e objetivos atingidos outrora; 3. Transformar a visão que têm de sua clientela, de modo a tornar aceitável a discrepância entre os objetivos atingidos e os desejáveis (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Além do mais, o fato de que as burocratas de rua exercitam suas discricionariedades processando grandes demandas de trabalho sob recursos humanos e estruturais inadequados resulta no desenvolvimento de atalhos e simplificações. Os atalhos e simplificações podem ser, inclusive, aceitos pela administração pública (LIPSKY, 1980).

Pensando nas magistradas dos JVDFM, tais atalhos podem estar relacionados ao processo criminal, à tipificação penal, e aos encaminhamentos para outros serviços da Rede de Atendimento Especializado. Desde as decisões sobre a suspensão condicional de processos por parte das magistradas, da Defensoria Pública do Estado (DP) e do Ministério Público do Estado (MP), até a dinâmica de avaliação dos pedidos de Medidas Protetivas; desde o procedimento adotado em casos de reincidência das partes, até a aplicação de sanções em regime semiaberto ou com pena restritiva de direitos. Todos esses atalhos são legitimados nos processos criminais, embora nem todos sejam aceitos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos casos de violência doméstica enquadrados na Lei Maria da Penha. Ainda assim, a decisão de seguir, ou não, as a jurisprudência criada ou recomendações feitas pelo STF é de cada magistrada.

Embora seja útil para analisar a implementação dos JVDFM conhecer todas as simplificações elaboradas pelas magistradas, DP e MP, o presente trabalho visa especialmente entender os atalhos elaborados para os encaminhamentos à Rede de Atendimento. Não são somente os atalhos que são desenvolvidos: muitas vezes, o JVDFM atuou inclusive na implementação dos serviços – como é o caso dos grupos reflexivos para os autores de violência. Em um cenário onde a maioria dos JVDFM do estado do RS não contempla uma equipe multidisciplinar, o enfoque recai sobre como as magistradas têm atuado para suprir tais lacunas; afinal, tais equipes estão previstas na implementação das referidas Varas.

Tal articulação, entretanto, é tratada como função política e política pública, tendo em vista que o atendimento aos autores de violência não é normalmente elaborado pelos organismos gestores de políticas para mulheres e, conseqüentemente, pela Rede de Atendimento Especializada às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Conferiu-se que os JVDFM vêm desempenhando diversas funções dentro dessas Redes,

não somente com os encaminhamentos, mas também na elaboração de projetos e parcerias com ONGs, Universidades e Centros Prisionais. Esse tópico será mais bem esclarecido conforme os dados forem apresentados nesta dissertação.

Assim, além da interação das burocratas de rua com a clientela e o próprio público interno das agências públicas, há possibilidade de articulação com outros serviços para atingir os objetivos propostos e atuar em meio a escassos recursos. Especificamente para a compreensão da Rede de Enfrentamento à Violência contra as mulheres, faz-se necessário retratar as formas de interação e relacionamento entre as redes de políticas públicas, compostas por diferentes setores e serviços governamentais que podem formular, implementar e/ou fiscalizar as políticas e programas, as organizações da sociedade civil (como Conselhos e Organizações Não Governamentais) e as universidades.

As Redes Municipais de Atendimento e Enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres são entendidas como uma estrutura de interações entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas (SECCHI, 2013).

2. METODOLOGIA

O presente estudo busca analisar o enfrentamento à violência contra as mulheres no Rio Grande do Sul a partir das articulações dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres com as Redes de Enfrentamento à Violência Doméstica de seus respectivos municípios. Ao total, são nove Juizados instalados em oito comarcas: Rio Grande, Pelotas, Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Caxias do Sul e Santa Maria.

A ideia inicial do projeto de pesquisa, no entanto, era analisar somente as equipes multidisciplinares dos Juizados. Como essas equipes não foram encontradas, optou-se por analisar as articulações dos Juizados que suprem a demanda que seria atendida por tais equipes.

Para tanto, o método de levantamento de dados primários consistiu em entrevistas semiestruturadas com as magistradas das Varas Especializadas e, sempre que possível, com os assessores e as assessoras destas. Como a maioria das magistradas nas Varas são mulheres (seis magistradas e três magistrados), as referências futuras de “as

magistradas” englobam os nove profissionais nesse cargo nas instituições em questão, inclusive os homens.

Nas entrevistas com as profissionais das Varas Especializadas, as questões norteadoras eram a respeito 1) do atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência (e, conseqüentemente, do caráter multidisciplinar de tal atendimento na Vara); 2) das articulações da Vara Especializada com outros serviços especializados da Rede Municipal de Enfrentamento – principalmente com os Centros de Referência para as Mulheres (CRMs), que são as instituições responsáveis pelo atendimento psicossocial às mulheres vítimas de violência –; 3) da capacitação em violência doméstica das profissionais da Vara Especializada e dos outros serviços; e 4) do conhecimento e utilização do Manual do Conselho Nacional da Justiça (CNJ, 2010) por cada magistrada das diferentes Varas Especializadas estudadas.

Além das magistradas, também foram entrevistadas as profissionais integrantes das equipes multidisciplinares dos Juizados, as coordenadoras ou assistentes sociais dos Centros de Referência para Mulheres (CRMs), e as integrantes ou os integrantes de outros serviços que participam das Redes Municipais de Enfrentamento à Violência Doméstica, tais como a Casa de Acolhida de Pelotas, a ONG Isaura Maia de São Leopoldo, o Núcleo Nadim da Universidade Feevale de Novo Hamburgo, o Centro de Referência em Assistência Social (CREAS) de Rio Grande e o Núcleo Naviv da Universidade Ulbra de Canoas. Nessas entrevistas, os temas conversados eram relativos à articulação destes serviços com os Juizados Especializados, à atuação destes serviços em relação às suas funções e seu papel na Rede de Enfrentamento, à capacitação em gênero e/ou violência doméstica dos profissionais, e à participação dos atores institucionais nas Redes Municipais de Enfrentamento à Violência Doméstica.

Foi averiguado, de acordo com os principais documentos normativos relacionados à implementação dos JVDPM, os aspectos das rotinas dos Juizados, das magistradas como arquitetas institucionais e a inovação e evolução das regras que criminalizam a violência doméstica e ao mesmo tempo criam mecanismos para atendimento às mulheres e aos homens em situação de violência. A lente teórica utilizada para compreender a função das magistradas na implementação dos JVDPM foi a teoria de Lipsky (1980) sobre a burocracia em nível de rua.

Os documentos normativos utilizados estão relacionados à promulgação da Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006), a institucionalização das Redes de Atendimento e Enfrentamento às violências contra as mulheres (BRASIL, 2011), e a elaboração do

Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM (CNJ, 2010) como parâmetro normativo das práticas dos JVDFM em todo o território brasileiro.

2.1 As entrevistas

O processo das entrevistas foi iniciado no dia 11/06/2017, quando a pesquisadora entrou em contato via telefone com os assessores e as assessoras das magistradas das Varas Especializadas. O primeiro contato com o Juizado de Santa Maria ocorreu posteriormente, somente em 02/10/2017.

Após o primeiro contato com os/as assessores/as das magistradas por telefone, um e-mail foi enviado para cada um/a dos/as contatados/as com a apresentação da presente pesquisa e o convite às magistradas para serem entrevistadas. Ao convite, muitas das magistradas responderam positivamente através de seus próprios e-mails, enquanto, em outras Varas, a combinação da entrevista aconteceu entre assessoras/es e a pesquisadora.

Em seguida às entrevistas nos Juizados, os serviços mencionados pelas magistradas relacionados ao atendimento psicossocial das vítimas e dos autores de violência eram contatados via telefone, e-mail ou *Whatsapp*® e, pessoalmente, suas/eus coordenadoras/es eram entrevistadas/os.

Ao total, conforme mostra o Quadro 2, foram realizadas 28 entrevistas em oito municípios. Em alguns municípios, no entanto, os serviços especializados listados no Quadro 1 são inexistentes, razão pela qual seus/suas coordenadores/as não foram entrevistados/as. Embora apenas a Casa de Acolhida de Pelotas tenha sido visitada, há outros municípios que contam com um serviço de abrigo; estes, porém, não foram visitados por estarem em locais sigilosos e, muitas vezes, precisarem de autorização da Prefeitura para visita.

Quadro 1 Entrevistas realizadas comparadas por ator entrevistado/a, município e serviço:

| Município/Serviço | JVDFM | | | CRM | Casa de Acolhida | Atendimento aos autores de violência | CREAS | Total de entrevistas |
|-----------------------------|------------|-----------------------|-------------------------|-----|------------------|--------------------------------------|-------|----------------------|
| | Magistrada | Assessora ou cartório | Equipe Multidisciplinar | | | | | |
| Rio Grande | 1 | | | | | | 1 | 2 |
| Pelotas | 1 | 1 | | 1 | 1 | | | 4 |
| Porto Alegre I | | | | | | | | |
| Porto Alegre II | 1 | | | 1 | | 1 | | 3 |
| Canoas | 1 | 1 | 1 | 1 | | 1 | | 5 |
| São Leopoldo | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | 4 |
| Novo Hamburgo | 1 | 1 | | 1 | | 1 | | 4 |
| Caxias do Sul | 1 | | 1 | 1 | | | | 3 |
| Santa Maria | 1 | 1 | | | | | 1 | 3 |
| Total de entrevistas | | | | | | | | 28 |

Fonte: Elaboração própria.

Em relação às questões éticas da pesquisa, salienta-se que todas as pessoas entrevistadas foram informadas do objetivo da pesquisa, dos temas que seriam abordados na entrevista e de que a entrevista poderia ser interrompida ou terminada em qualquer momento. Todas foram informadas de que se tratava de um estudo que resultaria em uma dissertação de mestrado, que seria disponibilizada na biblioteca da universidade e que poderia depois eventualmente ser publicada. Solicitou-se autorização para a gravação de todas as entrevistas, embora tenha sido acordado que nenhum áudio ou transcrição seria disponibilizado para terceiros.

Devido ao objetivo do estudo, o anonimato das entrevistadas não foi assegurado em nenhum momento da entrevista; pelo contrário, esclareceu-se que as análises partiriam das percepções dos/as entrevistados/as e que, em alguns momentos do estudo, as percepções seriam relatadas na íntegra. Todavia, de forma a preservar minimamente os atores institucionais, os nomes das entrevistadas não são citados no presente estudo por escolha da pesquisadora, ainda que seja possível eventualmente identificá-las devido às suas posições profissionais nos serviços contemplados.

Os roteiros de entrevistas (disponíveis no anexo 1) aos atores institucionais são divididos em cinco seções: implementação da instituição; participação e organização da Rede Municipal de Violência Doméstica; aplicação de mecanismos da Justiça Restaurativa; as Equipes Multidisciplinares no atendimento para as mulheres em situação de violência doméstica; e capacitação em Gênero.

A análise dos dados primários coletados foi efetuada com o auxílio do *software* NVivo, que permite a categorização das percepções coletadas (na linguagem do programa, os materiais das entrevistas e dos diários de campo são “fontes”, e as categorias analíticas e os temas identificados são “nós”). Para a pesquisa qualitativa no campo social, *softwares* como o NVivo são poderosas ferramentas, pois facilitam a codificação dos dados, o gerenciamento das fontes de informação, e mecanismos de busca para categorização durante o processo de codificação (LAGE, 2001).

No total, 56 textos foram analisados, gerados a partir da transcrição das 28 entrevistas realizadas e das 28 anotações do diário de campo de cada entrevista. A partir dos textos, foram criadas categorias descritivas e empíricas, separadas por 18 características: 1) articulação entre serviços; 2) atendimento psicossocial; 3) CNJ; 4) crianças; 5) desafios e dificuldades; 6) estrutura das instituições; 7) formulação; 8) gênero; 9) histórias de mulheres em situação de violência; 10) implementação; 11)

instituições; 12) justiça; 13) mecanismos; 14) meio social e político; 15) municípios; 16) nomenclatura; 17) rotinas e práticas; 18) trajetória dos atores. Por sua vez, cada nó criado é estendido às suas especificidades, e a lista completa de nós pode ser verificada no Anexo 2. Posteriormente, os resultados da análise preliminar foram relacionados às categorias de análise normativa, de gênero e institucional, apresentando resultados que emergem tanto das percepções dos atores institucionais quanto do campo das ideias das teorias apresentadas sobre o institucionalismo e as políticas de gênero.

Embora o objetivo do estudo não seja a comparação entre as instituições investigadas, a apresentação dos resultados é, por vezes, realizada a partir de quadros comparativos para que a visualização dos aspectos observados seja facilitada.

3. A CRIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS JVDFM

A criação e consolidação dos JVDFM fazem parte de um processo historicamente dependente de várias medidas pontuais que, quando colocadas em perspectiva, auxiliam na compreensão da evolução das políticas públicas de gênero e para mulheres no Brasil e no Rio Grande do Sul. Tais medidas pontuais também podem ser reconhecidas como marcos normativos, pois estipulam e elaboram a criação e formulação de serviços e instituições.

Tendo em vista que as instituições governamentais de políticas públicas para mulheres foram sistematizadas a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e da elaboração dos Planos Nacionais de Políticas Públicas para as mulheres, é importante ressaltar como isso influenciou e ainda influencia os regimes institucionais das políticas para as mulheres, inclusive dos JVDFM.

A aceitação dos JVDFM como parte do regime político da Justiça constitui outro fator que se faz necessária a exposição, especificamente sobre as mudanças institucionais dos trâmites judiciais para os casos de violência doméstica: de uma concentração nos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs) para a Lei Maria da Penha, que institui a criação dos JVDFM para tais julgamentos.

Nesse sentido, as mudanças institucionais são compreendidas como provenientes da interação entre a conduta estratégica e o contexto no qual são concebidas, e dos posteriores desdobramentos das mudanças, intencionais e não intencionais. A atenção nesse capítulo repousa, portanto, nos movimentos causados principalmente pela

promulgação da Lei Maria da Penha, tanto no que diz respeito aos esforços do Executivo, com a Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, quanto às normativas do Judiciário, que estipulam os aspectos estruturais, humanos e práticos a serem seguidos pelas Varas Especializadas.

3.1 Gênero e violência contra as mulheres

Durante muitos anos, os modelos biológicos foram utilizados para explicar diferenças sociais e políticas entre homens e mulheres, alegando que as diferenças entre os sexos eram naturais, universais e imutáveis (STERLING, 2005; SORMANO, 2015). Na década de 1970, adotou-se o conceito de gênero a fim de explicar a condição de dominação e subordinação feminina na sociedade (SORMANO, 2015). Naquele momento, o intuito dos movimentos feministas era divergir sexo e gênero, demonstrando que as instituições sociais eram as responsáveis por produzir diferenças entre os homens e as mulheres, e não os modelos biológicos (STERLING, 2005).

Para Sormano (2015), ideologias de gênero são as ações cotidianas que alegam tais diferenças como “naturais e imutáveis”: ou seja, tanto crenças comuns quanto crenças religiosas, e inclusive discursos científicos. Derivadas de tais crenças, tanto as regras formais quanto as implícitas na vida em sociedade, construídas e reproduzidas nas instituições sociais, constituem a ordem de gênero, onde diferentes funções e posições são diversificadas entre “para homens” e “para mulheres”.

As posições “para mulheres”, sistematicamente, recebem menor ou nenhum valor simbólico e imaginário, constituindo-se como a base de discriminação contra o feminino. Ressalta-se que as posições “para gays”, “para lésbicas”, “para travestis” ou “para transexuais” também são alvo de estigma e discriminação. Sormano (2015) credita a essas posições uma grande parcela da dificuldade em eliminar as formas de violências contra as mulheres; para erradicá-las, não bastariam eliminar estereótipos e mudar papéis sociais, também seria necessário que todas e todos os indivíduos repensassem suas próprias condições como seres humanos – e, assim, modificassem tudo o que foi aprendido e internalizado nos processos de socialização historicamente instalados.

A noção de gênero é uma das primeiras camadas incorporadas pelos indivíduos em função do reconhecimento de si mesmo e do outro, pautando a relação individual

com o mundo juntamente com influências de valores culturais e, conseqüentemente, das estruturas institucionais (RIDGWAY, 2009). Tais valores culturais constituem os processos de socialização, sustentando as relações sociais hierárquicas. As relações sociais hierárquicas, por sua vez, são sustentadas pela noção de mando e obediência, e impulsionadas pelas instituições sociais (como a família, a escola, a religião e o trabalho). Pateman (1993), no mesmo sentido, avalia que as instituições sociais incentivam as relações sociais hierárquicas através da naturalização das desigualdades econômicas e sociais. O processo de configuração sexual seria apenas mais uma das desigualdades sociais incentivadas pelas instituições sociais.

Do mesmo modo em que há naturalização das diferenças étnicas e religiosas, ocorre a naturalização das diferenças de gênero, como se a desigualdade partisse de um ser inferior e outro superior, culminando em uma sociedade que, além de desigual, exclui política e economicamente. Desta forma, a sociedade naturaliza a violência como uma forma de relação econômica e social. Condicionando as relações sociais, essa estrutura desigual também determina as relações políticas, igualmente hierárquicas, a realizar-se sob a forma de favor, da clientela, entre outros, bloqueando as práticas de representação e participação nos governos democráticos (CHAUI, 2005).

Destaca-se que gênero se refere às redes de símbolos culturais, aos conceitos normativos, às institucionalidades e aos elementos de identidade subjetivos que, através de um processo de construção social, diferenciam os sexos, ao mesmo tempo em que articulam estes em relações de poder a partir de recursos (tendo em vista que os diferentes papéis desenvolvidos por homens e mulheres implicam em diferentes níveis de acesso e controle sobre os recursos em geral) (SORMANO, 2015). A terminologia de sexo, por outro lado, se refere apenas às diferenças biológicas entre homens e mulheres, mantendo-se em vista que os discursos biológicos também são socialmente construídos.

Assim sendo, Sormano (2015, p.24) grifa que o conceito de gênero é:

- **Relacional:** construído por interdependências construídas socialmente, isto é, não se refere às mulheres ou aos homens isoladamente, e sim às relações construídas socialmente entre os homens e as mulheres;
- **Hierárquico:** é constituído por relações de poder, porque as diferenças estabelecidas entre homens e mulheres tendem a atribuir maior importância e valor às características e atividades associadas ao masculino;

- **Instável:** se modifica com o passar do tempo, pois os próprios papéis e relações sociais variam ao longo da história;
- **Contextual:** varia de acordo com a classe, cultura, etnia e geração;
- **Institucional:** sistêmico e institucionalmente estruturado, porque não se refere apenas as relações entre homens e mulheres em nível pessoal e privado, mas também a um sistema social que apoia tais relações com valores, legislações, religiões, dentre outros.

Reitera-se que a violência contra as mulheres faz parte do rol das violências de gênero. Tanto homens quanto mulheres estão sujeitos ao risco de sofrer violência. Entretanto, os dados estatísticos evidenciam uma proporção maior de mulheres assassinadas no ambiente doméstico e/ou por pessoas próximas, como parceiros e familiares, configurando uma maior vulnerabilidade feminina nesse tipo de crime (MARTINS; CONTERATTO, 2016). A especificidade destes crimes é que remetem à violência de gênero, visto que a maioria das mulheres assassinadas o foi com armas brancas (facas, paus, objetos cortantes), no ambiente doméstico, tendo como assassinos homens com os quais mantiveram relacionamentos de intimidade (NARDI; SILVEIRA; MACHADO, 2013).

É por isso que, na violência de gênero, onde teoricamente o agressor poderia ser tanto homem quanto mulher, a prática aponta a prevalência de que homens, parentes e amigos, raramente estranhos, agredem as mulheres. É por isso que os tipos mais comuns de violência contra as mulheres sejam de violência doméstica e de violência intrafamiliar (SAFFIOTTI, 2015).

As violências de gênero não se remetem somente às violências contra as mulheres, isto é certo, pois afetam um grande número de LGBTs em vários países do mundo; mas em maior proporção, as violências de gênero se materializam em crimes e outros tipos de violência contra as mulheres, pois são sustentadas pelas instituições sociais e relações sociais.

Por suas especificidades, a violência de gênero se diferencia das demais devido às crenças e valores, de modo que a própria mulher tem, muitas vezes, dificuldade de se reconhecer como vítima do crime. Em consequência, os casos de violência contra as mulheres perduram por serem predominantemente fruto de preconceito presente na consciência coletiva, não sendo vistos como uma falta relevante para amplos setores da

sociedade, o que torna a violência de gênero, atualmente, um dos mais graves problemas sociais dignos da atenção do setor público (VIANA; SOUZA, 2015). Assim sendo, apesar do reconhecimento social e legal de direitos femininos básicos — como o voto, o acesso ao mercado de trabalho formal e à contracepção, entre outros —, a violência contra a mulher manteve-se, em diferentes níveis e formas, em todas as sociedades contemporâneas (CONTERATTO; MARTINS, 2016).

Sormano (2015), em sua tese de doutorado, analisou as políticas de gênero do Uruguai e especificamente de Montevideo. Sua metodologia de análise relaciona duas dimensões da desigualdade de gênero: a violência contra as mulheres e a violência doméstica. A violência doméstica seria instigada pela violência contra as mulheres através de fatores de risco, que afetam desde as relações sociais até as instituições sociais e políticas (SORMANO, 2015).

Quadro 2 Dimensões de análise das políticas públicas de gênero segundo Sormano (2015)

| VIOLÊNCIA DOMÉSTICA | VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES |
|---|--|
| Fatores de risco com eficácia causal primária (cultural e educativa) | Pautas culturais que mantêm a desigualdade de gêneros |
| | Socialização segundo estereótipos de gênero |
| | Organização familiar vertical e autoritária |
| | Aprendizagem feminina de tolerância à violência |
| | Aprendizagem masculina de utilização da força em situações de conflito |
| | Violência intraparental durante o crescimento dos filhos e filhas |
| | Modelos sociais que aceitam a violência como “natural” |
| Fatores facilitadores que aumentam a probabilidade da violência doméstica | Fatores estressantes (econômicos, de trabalho e sociais) |
| | Uso de álcool e/ou drogas |
| Fatores que contribuem para a permanência da violência doméstica | Dificuldades ou insuficiências no desenho ou aplicação da legislação |
| | Capacitação inadequada dos funcionários/as policiais e judiciais para cumprimento de normas, e dos funcionários/as da saúde para detectar situações de Violência Doméstica |

| | |
|--|--|
| | Debilidade das redes comunitárias de apoio |
|--|--|

Fonte: SORMANO (2015, p.51)

3.2 Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil

Antes de citar as ações brasileiras ou as específicas do estado do Rio Grande do Sul, ressalta-se que, internacionalmente, inúmeros eventos aconteceram para incentivar a formulação e implementação de políticas públicas que tratassem das violências de gênero. As Organização das Nações Unidas (ONU) instituíram a Década da Mulher (1975-1985) e, ao longo da referida Década, realizaram conferências mundiais sobre as mulheres em 1975, 1980 e 1985, com o tema de Igualdade, Desenvolvimento e Paz, avaliando avanços e desafios no campo das políticas para mulheres. Uma destas conferências promovidas pela ONU foi a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, realizada em Pequim, China, em setembro de 1995, que foi considerada como um divisor de águas sobre a questão central dessas políticas de gênero (PEREIRA, 2006). A conferência de Pequim teve como marco fundamental a mudança na orientação predominante das proposições da ONU sobre a temática. De políticas e ações para mulheres, o foco passou para as desigualdades de gênero, levando em consideração que toda a estrutura da sociedade, e todas as relações entre homens e mulheres dentro da sociedade, deveriam ser reavaliadas.

Nesse sentido, a comunidade internacional ali reunida foi mobilizada para que os esforços dedicados para combater a condição desigual de vida entre homens e mulheres ocorressem de maneira transversal (*gender mainstreaming*) entre os diversos organismos institucionais e da sociedade civil. Em outras palavras, a transversalidade asseguraria que a perspectiva de gênero estivesse presente em todas as atividades governamentais, como nas políticas de desenvolvimento, nas pesquisas, na legislação, na alocação de recursos e, finalmente, no planejamento, implementação e monitoramento de todos os programas e políticas públicas do Estado (ONU, 2001).

No Brasil, os primeiros arranjos institucionais que tentaram responder às demandas das mulheres foram a criação do Conselho da Condição Feminina, no Estado de São Paulo, em 1983, e a criação da Delegacia de Defesa da Mulher, no mesmo estado, em 1985. A partir de 1985, foram criadas também as Casas-Abrigo e de

Acolhida, bem como Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), subordinadas à Polícia Civil, em outras unidades federativas (PASINATO; SANTOS, 2008). Em âmbito nacional, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), vinculado ao Ministério da Justiça, foi implantado ainda em 1985, no Governo Sarney, para promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do País. Posteriormente, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), também vinculada ao Ministério da Justiça (PINTO, 2006). A partir da criação do CNDM, em meados da década de 1980, com as reivindicações dos movimentos feministas e articulações como o chamado Lobby do Batom, desde a Assembleia Constituinte, a temática específica sobre a mulher passou a estar presente nas agendas de alguns órgãos do Governo, como o Ministério do Trabalho e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (CONTERATTO; MARTINS, 2016).

Entretanto, apenas a partir de março de 2003, com a criação, no primeiro Governo Lula, da Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres, subordinada diretamente à Presidência da República (SPM-PR) e com *status* de Ministério, é possível dizer que a estruturação das políticas para mulheres começou a ocorrer de forma mais ampla. O CNDM, que desde 1985 teve suas funções e atribuições bastante modificadas, deixou de pertencer ao Ministério da Justiça em 2003, passando a integrar a estrutura da SPM-PR, contando, em sua composição, com representantes da sociedade civil e do Governo. Isso ampliou significativamente o processo de controle social sobre as políticas públicas para as mulheres.

Paralelamente, houve mudanças na esfera jurídico-legal, com a introdução de diversas leis, como a da Lei Maria da Penha (Lei Federal n.º 11.340/2006) em 2006, e da nova Lei do Crime de Estupro (Lei Federal n.º 12.015/2009) em 2009, que caracteriza este como crime hediondo. Em 2015, impulsionada pelo trabalho de movimentos sociais e feministas, entrou em vigor a Lei Federal n.º 13.104/2015, que alterou o Código Penal e incluiu o feminicídio como homicídio qualificado. Ressalta-se, inclusive, que, alguns anos antes da promulgação da Lei Maria da Penha, em função do caso da própria Maria da Penha Maia Fernandes, denunciado internacionalmente, o Brasil havia sido condenado pela Organização dos Estados Americanos por negligência e omissão em relação à violência doméstica, recebendo, como uma das penalidades, a

recomendação para que fosse criada uma legislação adequada a esse tipo de violência (CONTERATTO; MARTINS, 2016).

Além de lançar um plano nacional com diretrizes a serem seguidas por todos os entes federativos, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004; 2008; 2013), a SPM-PR criou a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2007) e o Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher (2007), compreendendo a ação conjunta dos diversos setores envolvidos no combate, na prevenção, na assistência e a na garantia de direitos das mulheres. Salienta-se que o Rio Grande do Sul foi o último estado da Federação a assinar o Pacto, o que ocorreu somente em 2011².

3.2.1 A Rede de Atendimento e Enfrentamento às violências contra as mulheres

Para implementar a Política Nacional de Enfrentamento, foi adotado em 2010, também pela Secretaria Nacional, o conceito de “Rede de Enfrentamento”, que salienta a relevância do papel de cada parceiro e sua área de atuação, tanto no combate à violência quanto na garantia de direitos das mulheres. A Rede de Enfrentamento é composta por formuladores, fiscalizadores e executores de políticas voltadas para as mulheres, centros de educação e reabilitação aos agressores, universidades, órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela garantia de direitos, serviços de Segurança e Defesa Civil, rede de atendimento e serviços especializados e não especializados para as mulheres (BRASIL, 2011). Em consonância à Rede de Enfrentamento, a SPM-PR lançou, em 2013, o programa “Mulher, Viver sem Violência”, objetivando integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência (CONTERATTO; MARTINS, 2016).

Um dos aspectos abordados pela Lei Maria da Penha, assim como pelos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres elaborados pela SPM/PR (2004; 2008; 2013), é a necessidade da gestão e atuação interdisciplinar inspirada pela temática. Nos documentos publicados pela SPM/PR (BRASIL, 2011; BRASIL, 2013; BRASIL, 2013a), consistentes em uma série de propostas que servem como fundamentação tanto para as políticas federais como para as agendas das secretarias ou dos departamentos

² O Governo do Estado do Rio Grande do Sul contou com uma Secretaria Estadual de Políticas Para as Mulheres (SPM-RS) de 2011 até o início de 2015. A extinção da SPM-RS foi uma das primeiras medidas tomadas pelo governador eleito em 2014, José Ivo Sartori – Lei n.º 14.672 de 1.º de janeiro de 2015, para fins de corte de gastos. Desde então, a manutenção e articulação entre os serviços não tem sido incentivada, conforme demonstrou o estudo de Conteratto, Martins e Leal (2017).

que tratam das políticas para mulheres em nível estadual e municipal (CONTERATTO; MARTINS, 2016), o conceito de gestão intersetorial/interdisciplinar é difundido como “transversalidade”, que é a elaboração de uma matriz estratégica que oriente uma nova visão de competências políticas, institucionais e administrativas que garantam a responsabilização dos diversos agentes públicos sobre as assimetrias de gênero (BANDEIRA, 2004). Dessa forma, a transversalidade garante um pacto de responsabilidades compartilhadas entre todos os órgãos de governo e entes federativos e, para que isso ocorra, faz-se necessário que a agenda contra a desigualdade de gênero esteja presente institucionalmente na rotina desses órgãos. Portanto, seja por meio de diretorias, secretarias ou áreas técnicas, deve haver em cada órgão a consciência de “que homens e mulheres não possuem os mesmos problemas e necessidades, mas devem possuir os mesmos direitos” (BRASIL, 2011, p. 6).

Seguindo a mesma linha de raciocínio da gestão intersetorial/transversal, a atuação multidisciplinar nos serviços e equipamentos da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres também permite abordar os problemas de maneira intersetorial e combinada, pois além de realizar um exame físico e psicológico da vítima de violência, o profissional pode garantir o direito da vítima como cidadã, proporcionando, além de um atendimento humanizado e qualificado, o encaminhamento das mulheres vítimas à programas de atendimento psicológico, de saúde, de trabalho ou de assistência social, conforme cada situação demandar e o desejo e vontade de cada mulher. Essa é a importância do encaminhamento das mulheres vítimas de violência doméstica que estão em processo judicial buscando uma medida protetiva para a Rede de Atendimento. Nessa perspectiva, a multidisciplinaridade possibilita uma interação entre as disciplinas de atenção à violência doméstica, não anulando a especificidade de cada uma, e sim refletindo os limites e possibilidades de cada área (GOMES et al, 2009).

O principal documento da Rede de Enfrentamento (SPM/PR, 2011) destaca, sobretudo, a evolução do número de serviços especializados da Rede de Atendimento, o monitoramento dos Serviços da Rede de Enfrentamento e, por fim, a capacitação dos/das profissionais atuantes em tais Redes. As principais diferenças entre as Redes de Atendimento e Enfrentamento são referentes às ações de cada uma. Enquanto a Rede de Atendimento restringe-se aos serviços de atendimento (especializados e não especializados), a Rede de Enfrentamento é mais ampla, contemplando todos os eixos da Política Nacional (combate, prevenção, assistência e garantia de direitos) e incluindo

os órgãos responsáveis pela gestão e controle social das políticas de gênero, além dos serviços de atendimento.

A institucionalização da multidisciplinaridade e intersetorialidade na atuação e gestão dos serviços de atendimento à violência doméstica, por meio da criação das Redes de Atendimento e Enfrentamento às mulheres em situação de violência, representa uma inovação institucional governamental. A inovação institucional está relacionada, nesse caso, ao envolvimento de organismos do Poder Executivo, Judiciário e Legislativo no combate a esse tipo de violência, potencializando a articulação de parcerias, a formulação de políticas públicas e programas em conjunto, e o monitoramento destas políticas e programas através de um Protocolo de Fluxos.

3.3 O julgamento das violências contra as mulheres antes e depois da Lei Maria da Penha

A Lei Maria da Penha atribui aos Tribunais de Justiça Estaduais e do Distrito Federal a criação dos Juizados Especializados. Parte dos JVDFM a responsabilidade para que as mulheres em situação de violência doméstica e familiar tenham acesso a seus direitos. Nas comarcas onde não há juizado especializado, a responsabilidade de julgar os casos que caem sob a Lei Maria da Penha é das Varas Criminais; e, assim como as Varas Especializadas são poucas, a maioria dos municípios não possuem serviços especializados aos quais as mulheres possam recorrer, nem do Judiciário, nem do Executivo.

Antes da Lei Maria da Penha e da criação dos JVDFM, os crimes de violência doméstica e familiar eram processados pelos Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), que, pela definição legal, processam e julgam crimes com até 1 ano de detenção. Os crimes advindos das Delegacias de Defesa das Mulheres eram, em sua maioria, julgados nos JECRIMs (PASINATO, 2004).

Azevedo (2011) destaca que a Lei Maria da Penha e a criação dos JVDFM foi impulsionada, em grande medida, das críticas de alguns setores do campo jurídico e dos movimentos feministas aos resultados dos JECRIMs para o equacionamento da violência de gênero. A atenção jurídica à violência doméstica por meio dos JECRIMs era considerada inadequada por diversos juristas e por feministas, pois de forma alguma amparava a mulher em sofrimento por violência (PASINATO, 2004; DIAS, 2007; AZEVEDO, 2011).

Na visão institucionalista, a mudança de paradigma dos julgamentos de violência doméstica dos JECRIMs aos JVDFCM representa uma evolução na matéria jurídica e, portanto, nas instituições em questão. Enquanto os JECRIMs continuam existindo com sua atenção voltada aos crimes de menor potencial ofensivo, a criação dos JVDFM, a partir da Lei Maria da Penha, estabelece que a violência doméstica não se enquadra em crimes de menor potencial ofensiva e não deve ser tratada como tal.

Maria Berenice Dias (2007) reforça que, a partir do momento em que a lesão corporal leve foi considerada de pequeno potencial ofensivo, a violência intrafamiliar e contra a mulher praticamente deixou de ser punida, pois os conflitos passaram a ser solucionados judicialmente de forma descrita como consensual. Os crimes de menor potencial ofensivo, desta forma, resultavam em acordos entre agressor e vítima e, eventualmente, a pena se limitava à prestação de serviços comunitários – que por sua vez muitas vezes eram convertidas em pagamento de cestas básicas (AZEVEDO, 2011).

Enquanto Azevedo (2011) acredita que não há um consenso sobre o significado das implantações dos JECRIMs para o combate à violência de gênero, Pasinato (2004) considera que a atuação dos JECRIMs quanto à desigualdade de gênero é

“Responsável pela discriminação das mulheres no acesso à justiça, além de representar um retrocesso na luta pelos direitos das mulheres, suscitando interessantes questões a respeito do funcionamento do Sistema de Justiça Criminal Brasileiro, da democratização da justiça e dos sentidos atribuídos a direitos e cidadania” (PASINATO, 2004, p.2).

Quando as instituições políticas discriminam a violência doméstica, as mulheres agredidas ou ameaçadas poderiam facilmente sofrer violências institucionais; sentirem-se desamparadas pelo Estado; e assumirem o fato de que suas integridades físicas não têm valor algum, enquanto os agressores adquiriam consciência de que “bater em mulher” não acarretava punições severas.

Foi somente a partir da Lei Maria da Penha que foi instituído um aumento da pena máxima em abstrato, se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade, que passou a ser punido com três meses a três anos de detenção (AZEVEDO, 2011).

Além da mudança da pena máxima dos agressores, a criação dos JVDPM também modifica a recepção e o atendimento às vítimas que procuram essas instituições. O atendimento nos JVDPM deve ser realizado por pessoal capacitado, ou seja, com conhecimento sobre as especificidades da violência baseada no gênero, sobre os serviços especializados no atendimento a mulheres para fazer encaminhamentos adequados às suas necessidades e, por fim, preparados para oferecer atenção e orientação às vítimas de forma respeitosa e não preconceituosa (PASINATO, 2011).

De acordo com o Observatório da Lei Maria da Penha, a capacitação do pessoal deve abranger a equipe técnica (psicólogos e assistentes sociais), mas também os funcionários de cartório, de gabinete e de apoio (escrivães, escreventes, oficiais de justiça, recepcionistas) estendendo-se também aos operadores do Direito (juízes, defensores e promotores públicos) (OBSERVE, 2010).

Para Gomes e Bianchini (2006a), os Juizados especializados constituem a etapa mais importante para que a Lei Maria da Penha seja, de fato, efetivada. Para os autores, com o advento da Lei 11.340/2006, os assuntos referentes à violência contra a mulher passaram por três etapas jurídicas distintas, que são as seguintes: 1ª) da publicação da Lei (07.08.06) até 21.09.06 ainda aplicava-se a legislação anterior; 2ª) a partir de 22.09.06, data de vigência da Lei Maria da Penha ; 3ª) depois da criação dos JVDPM (em cada Estado, por lei estadual, e no Distrito Federal e Territórios pela União – art.14).

Do ponto de vista jurídico, uma grande inovação trazida pelos JVDPM foi a reunião, em um só Juizado, da competência “cível e criminal” para conhecer e julgar “as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher”. De acordo com o artigo 33 da Lei 11.340/2006, enquanto não estruturados os Juizados específicos, as varas criminais podem acumular as competências cível e criminal para conhecer e julgar as causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo que será garantido o direito de preferência, nas varas criminais, para o processo e o julgamento das causas referidas. Seguindo, no artigo 34 da Lei Maria da Penha, ressalta-se que a assistência judiciária e curadoria podem ser acessadas para a implementação dos Juizados (BRASIL, 2013).

A Lei Maria da Penha deixa uma margem reduzida para a conciliação entre agressor e vítima, pois exige que a mulher vítima de agressão doméstica oficialize sua queixa por meio de inquérito policial e processo judicial (AZEVEDO, 2011). Sobre o atendimento policial e jurídico às vítimas e familiares, apesar da Lei Maria da Penha

indicar a capacitação sobre a temática a todos os profissionais envolvidos das instituições policiais e jurídicas, as dificuldades existentes nesses espaços em relação à estrutura e à cultura certamente impactam o tratamento dado e, assim, implicam na redução do acesso ao Poder Judiciário, pois muitas mulheres desistem do processo (AZEVEDO, 2011). Isso também pode implicar, conforme explica Azevedo (2011), na recusa à concessão de medidas protetivas de urgência e prisões preventivas, que dependem da discricionariedade do/a juiz/a – valendo-se das relações domésticas e familiares da vítima – para decidir sobre a necessidade da segregação cautelar do indivíduo acusado.

Azevedo (2011) também aborda a contribuição do sistema jurídico para a perpetuação da desigualdade de gênero. Sabadell (2008 apud AZEVEDO, 2011), destaca que há alguns limites, dentro da doutrina jurídica, que dificultam o enfrentamento à violência contra a mulher. Alguns desses limites relacionam-se a escassa eficácia secundária das normas que combatem apenas no papel a violência doméstica, já que muitos feminicídios ocorrem com as vítimas já estando com uma medida protetiva expedida pelo Estado, e também pelo fato que a punição ao agressor quase nunca resolve o problema de forma satisfatória para a vítima.

Para Wania Pasinato (2004), a Justiça, ao julgar os casos que lhe são apresentados, pauta-se não somente pelo crime e os elementos que comprovem sua ocorrência (elaboração, materialidade e os vínculos pertinentes a esses dois aspectos), mas também considera as motivações extralegais do crime, relacionadas aos comportamentos sociais das vítimas e de seus agressores. Em relação aos casos que envolveram conflitos de gênero que foram analisados por Izumino, os papéis sociais são sempre referenciados às instituições família e casamento e aos aspectos definidores desses papéis sociais nessas instâncias: sexualidade feminina e trabalho masculino.

Muitas vezes, os/as juízes/as se valem desses papéis definidores para compreender as narrativas de réu e acusado, ou agressor, e vítima, como sugere Fachinetti (2012). Para esta última autora, as narrativas sobre um fato ou sobre determinada pessoa são variadas, múltiplas, não coerentes e não lineares. A multiplicidade de versões para a mesma história, que partem dos agentes, dos réus, das testemunhas e das vítimas, são histórias em disputa, e não há como dissociar tais histórias sobre a vida social das suas práticas e dos seus significados sociais, tão complexos (FACHINETTO, 2012). A violência de gênero e a violência contra a mulher podem passar por um processo de ressignificação nos momentos de julgamentos, onde

ocorrem a banalização da violência, a valorização das instituições “família” e “casamento” em detrimento aos direitos das mulheres, invisibilizando o problema da violência (SANTOS, 2010).

3.4 A atuação do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem realizado um movimento no âmbito do Poder Judiciário, pautando eventos nacionais e liderando a elaboração de manuais e leis, para que o combate à violência contra as mulheres seja cada vez mais institucionalizado. A respeito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o órgão foi criado como instrumento de autogoverno e controle do Poder Judiciário, e também para afetar positivamente a imagem, identidade e desempenho do Sistema Judiciário (FRAGALE FILHO, 2013; SAMPAIO, 2007; LAZZARI, 2017).

Devido à sua finalidade, o CNJ deve manter-se adstrito a competências administrativas, não interferindo nas competências dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e não deve possuir uma maioria de integrantes oriundos destes três poderes. Ademais, a fim de prevenir o aniquilamento da independência judicial, os magistrados que integram o Conselho devem provir de diferentes órgãos e instâncias (LAZZARI, 2017). Por isso, o CNJ deve ser visto como um instrumento de gestão compartilhada do Poder Judiciário Nacional, conducente à progressiva eliminação de discriminações territoriais no que tange aos perfis dos diversos aparatos jurisdicionais da União e dos Estados, de acordo com o princípio da isonomia e valendo tanto para direitos, vantagens e condições de trabalho de Juízes e serventuários, como para serviços postos à disposição dos jurisdicionados (FRAGALE FILHO, 2013).

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi criado pela Emenda Constitucional nº. 45 em dezembro de 2004, com intuito de reformular o Poder Judiciário por meio de ações diversas que compreendem planejamento, coordenação e controle administrativo, permitindo, assim, o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional (SAMPALIO, 2007). Uma das missões do CNJ é a elaboração de metas e de gestão dos serviços, resultando daí o Planejamento Estratégico que previu, entre suas ações, a modernização do fluxo de trabalho das secretarias e gabinetes e a realização da gestão por competência, promovendo a reengenharia da estrutura de pessoal nas unidades judiciárias (CNJ, 2010).

Criado em 2004, o Conselho Nacional da Justiça tem desde a promulgação da Lei Maria da Penha em 2006 disposto enunciados e normas sobre esta Lei, a fim de padronizar os equipamentos e dispositivos jurídicos criados ou reforçados pela Lei. Muitas dessas decisões são oriundas das Jornadas da Lei Maria da Penha e dos Fóruns de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid). A Jornada da Lei Maria da Penha teve sua primeira edição em 2007, organizada pelo CNJ, Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) e Ministério da Justiça, e é realizada uma vez por ano desde então. No evento, são convidadas as magistradas que já atuam com a temática para apresentarem pesquisas e práticas no enfrentamento à violência contra a mulher a suas colegas e outras profissionais que trabalham com a temática. As palestras e debates são organizados em grupos de trabalhos (GTs) cuja maioria dos temas é sugerida pelas instituições organizadoras, como o CNJ. De maneira sucinta, conforme exposto no sítio eletrônico do CNJ³, as Jornadas auxiliaram na implantação das Varas especializadas em âmbito estadual, na capacitação para juízes e servidores atuarem na temática, e na criação do Fórum Permanente de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid).

Já na primeira edição da Jornada Lei Maria da Penha⁴, os participantes, em sua maioria magistrados(as), assumiram o compromisso de promover a aplicabilidade da Lei Maria da Penha através da criação de uma rede interinstitucional de erradicação e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. O objetivo do evento, segundo o que foi acordado entre os participantes, foi de avaliar o cumprimento da Lei Maria da Penha e a observância dos Instrumentos Internacionais que tratam dos Direitos Humanos das Mulheres. A principal pauta durante a Jornada foi a criação de Comissões Disciplinares nos Tribunais, formadas por psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais, para o acompanhamento de mulheres vítimas. A décima edição da Jornada Lei Maria da Penha⁵, realizada em agosto de 2016 no Supremo Tribunal Federal, apresentou um panorama do Poder Judiciário sobre a violência doméstica contra a mulher, e discutiu acerca das políticas, práticas e ferramentas que os Tribunais de Justiça estaduais vêm utilizando no combate à violência.

³ CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Jornadas. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/lei-maria-da-penha/edicoes>. Acesso em 28 jun 2017.

⁴ CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Carta da Jornada. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/i-jornada/carta_da_jornada.pdf. Acesso em 28 jun 2017.

⁵ CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. X Jornada Lei Maria da Penha. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/242-10-edicao-da-jornada-maria-da-penha>. Acesso em 28 jun 2017.

Em consonância aos objetivos da Jornada Lei Maria da Penha, o Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid)⁶ foi instituído em 2009, durante a terceira edição da Jornada Lei Maria da Penha, buscando institucionalizar a padronização de procedimentos das Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher e o aperfeiçoamento das/os magistradas/os e das equipes multidisciplinares atuantes nas Varas referidas. A organização e a realização dos Fóruns são de responsabilidade dos Tribunais de Justiça Estaduais. Os participantes e palestrantes do Fórum são as/os próprias/os magistradas/os atuantes nas Varas de Violência Doméstica e Familiar, constituindo um importante momento de debate e avaliação das políticas públicas acerca da temática por parte daquelas/es que a implementam cotidianamente e, assim sendo, também constituem e produzem as políticas e os programas. Nesse sentido, ressalta-se o caráter de monitoramento dos Fonavids, onde as ações e programas assumidos pelas Varas de Violência Doméstica e Familiar são constantemente avaliadas por seus atores sociais e jurídicos, de acordo com suas percepções e o contexto sócio-cultural no qual estão inseridos.

Até a nona edição do Fonavid, ocorrida em Natal, RN, em 2017, foram prescritos 46 enunciados em relação a aplicação da Lei Maria da Penha por parte dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A cada Fórum, são revisados todos enunciados e são incluídas as questões que foram discutidas. Ao ler todos os enunciados em sequência, chama a atenção o processo de sua construção, demonstrando que as/os magistradas/os que formularam os enunciados também foram adquirindo mais expertise na temática, na medida em que foram vivenciando as questões no cotidiano das Varas em que atuam. A capacitação e o fortalecimento do juízo das Varas Especializadas também são destacados nos enunciados, trazendo à tona, inclusive, a participação destes em eventos e debates tais como o Fonavid e as Jornadas Maria da Penha.

Destaca-se aqui os enunciados que dizem respeito à equipe multidisciplinar (os enunciados na íntegra estão no Anexo 3):

ENUNCIADO 13: Poderá a Equipe Multidisciplinar do juízo proceder ao encaminhamento da vítima, do agressor e do núcleo

⁶ CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Fonavid). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/lei-maria-da-penha/forum>. Acesso em 28 jun 2017.

familiar e doméstico envolvido, à rede social, independentemente de decisão judicial (ALTERADO no VI FONAVID-MS)

ENUNCIADO 13: Poderá a Equipe Multidisciplinar do juízo proceder ao encaminhamento da vítima, do agressor e do núcleo familiar e doméstico envolvido, à rede de atenção integral, independentemente de decisão judicial (NOVA REDAÇÃO APROVADA no VI FONAVID-MS)

ENUNCIADO 14: Os juízos com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher deverão contar com Equipe Multidisciplinar. Onde houver juízos especializados deverá haver uma Equipe Multidisciplinar exclusiva complementação em destaque aprovada no FONAVID IV (ALTERADO no VI FONAVID).

ENUNCIADO 14: Os Tribunais de Justiça deverão prover, obrigatoriamente, os juízos com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de Equipe Multidisciplinar exclusiva, com quantidade de profissionais dimensionadas de acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNJ. (NOVA REDAÇÃO aprovada no VI FONAVID – MS) (ALTERADO no VIII FONAVID-BH).

ENUNCIADO 14: Os Tribunais de Justiça deverão obrigatoriamente prover, capacitar e fortalecer, os juízos com competência para processar e julgar os processos de violência doméstica e familiar contra a mulher, de Equipe Multidisciplinar exclusiva, com quantidade de profissionais dimensionada de acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNJ. (NOVA REDAÇÃO APROVADA NO VIII FONAVID – BH)

ENUNCIADO 15: A Equipe Multidisciplinar poderá elaborar documentos técnicos solicitados pelo Ministério Público ou Defensoria Pública, mediante autorização do Poder Judiciário.

ENUNCIADO 16: Constitui atribuição da Equipe Multidisciplinar conhecer e contribuir com a articulação, mobilização e fortalecimento da rede de serviços de atenção às mulheres, homens, crianças e adolescentes envolvidos nos processos que versam sobre violênciadoméstica e familiar contra a mulher.

[...]

ENUNCIADO 30: O juiz, a título de medida protetiva de urgência, poderá determinar a inclusão do agressor dependente de álcool e/ou outras drogas, em programa de tratamento, facultada a oitiva da Equipe Multidisciplinar. (Aprovado no VI FONAVID-MS)

[...]

ENUNCIADO 44 – Disciplina que a audiência de justificação/multidisciplinar/acolhimento é facultativa e poderá ser designada pelo Juiz para promoção de encaminhamentos à rede de apoio de vítimas, agressores e familiares ao programa mais adequado, podendo ser subsidiado por equipe multidisciplinar quando existente (Aprovado no IX FONAVID-RN).

No que tange à perspectiva multidisciplinar da violência doméstica, incentivada pelos principais documentos internacionais e nacionais, destaca-se que já no primeiro encontro do Fonavid estabeleceu-se qual seria a composição ideal das equipes multidisciplinares dos Juizados e quais seriam as atividades que tais equipes realizariam. Entre as atividades preconizadas para as equipes multidisciplinares estão a

elaboração de pareceres técnicos para os juízes, o encaminhamento da mulher, agressor e família para serviços especializados de acordo com as medidas de assistência aplicadas, e a representação dos Juizados na articulação com os demais serviços especializados – favorecendo, assim, a integração dos serviços e a aplicação das medidas protetivas e de assistência (PASINATO, 2011).

Os enunciados 13, 14, 15 e 16 do Fonavid discutem as competências da equipe multidisciplinar de cada Juizado. A primeira competência referente à atuação da equipe multidisciplinar acordada, portanto, entre as/os magistradas/os atuantes nas Varas de Violência Doméstica, é de que a equipe pode encaminhar a vítima, o agressor e o núcleo familiar e doméstico envolvido para a Rede de Atendimento, independentemente de decisão judicial. Em um cenário onde muitas mulheres vítimas de violência não desejam prosseguir com os processos judiciais contra seus agressores, o encaminhamento à Rede de Atendimento representa a possibilidade de saída do ciclo da violência, a partir da compreensão das dinâmicas sociais e conjugais nas quais estão envolvidos as vítimas e os agressores.

O enunciado 14, por sua vez, explicita a obrigatoriedade das Varas Especializadas de Violência Doméstica e Familiar em contar com Equipe Multidisciplinar e seguirem a quantidade de profissionais dimensionada de acordo com o Manual de Rotinas e Estruturação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do CNJ. O enunciado também especifica que a Equipe Multidisciplinar deve ser exclusiva, significando que aqueles profissionais enquadram o corpo de servidores do próprio Judiciário. Para que os profissionais atuem nos Tribunais de Justiça como servidores, entende-se, eles devem prestar concurso. A equipe multidisciplinar pode contar ainda com estagiárias/os. Das chamadas recentes para concursos e estágios no site do Tribunal da Justiça do Rio Grande do Sul, encontrou-se 1 vaga para o cargo de assistente social e outras 3 vagas para o cargo de psicólogo; não estava explicitado que seriam para compor especificamente equipes multidisciplinares de Vara especializada. Também se encontrou anúncio de vagas para arquiteto, médico, bibliotecário, desenhista, historiógrafo, dentre outras, embora estes não participem das equipes multidisciplinares.

O enunciado 15 descreve que, mediante autorização do Poder Judiciário, a equipe multidisciplinar pode elaborar documentos técnicos a respeito dos envolvidos, caso isso seja solicitado pelo Ministério Público ou Defensoria Pública. O enunciado 16, por fim, atribui à equipe multidisciplinar a responsabilidade de articular, mobilizar e

fortalecer a rede de serviços de atenção às mulheres, homens, crianças e adolescentes envolvidos nos processos que versam sobre violência doméstica e familiar contra a mulher. De acordo com os enunciados referentes à equipe multidisciplinar, portanto, é notável a relevância dada pelas/os magistradas/os ao assunto. Em contraste ao Artigo 29 da Lei Maria da Penha, que prevê que os Juizados “podem contar” com equipe de profissionais multidisciplinares, os enunciados elaborados no Fonavid grifam que os Tribunais de Justiça “devem prover, obrigatoriamente”, de Equipe Multidisciplinar exclusiva.

Conforme explica Lipsky (1980), as burocratas de rua se utilizam de regulamentações e provisões administrativas para limitar sua discricão. Isso acontece porque, como provedoras dos benefícios públicos e mantenedoras da ordem pública, tais profissionais são foco de controvérsia política seguidamente. Enquanto, por parte do governo, a demanda de trabalho é cada vez maior e a exigência de responsabilidade também, os grupos sociais exigem maior eficácia e eficiência dos serviços públicos. Diante das controvérsias que afetam seus status e posições sociais, e aplicando esta ideia aos dados aqui analisados, podemos dizer que as burocratas de rua estão consolidando sua força coletivamente para se tornarem uma força independente (LIPSKY, 1980).

3.4.1 A elaboração do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ apresentou o Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (CNJ, 2010). Apresentado como proposta preliminar por diversos magistrados de diferentes Estados na 4ª edição da Jornada da Lei Maria da Penha, o Manual teve seu teor discutido por ainda vinte dias depois do evento, até ser “elaborado” definitivamente (conforme consta em CNJ, 2010) pelas Juízas Adriana Ramos de Mello, do Rio de Janeiro e Luciane Bortoleto, do Paraná. Resumidamente, o Manual propõe procedimentos e práticas para o funcionamento dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, orientando os magistrados e servidores que atuam tanto na unidade especializada como em Varas de competência comum que cumulam a competência para processar e julgar os feitos afetos à Lei Maria da Penha.

Sua implantação foi eleita como uma das metas do Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 40 do Conselho Nacional de Justiça, de 24 de março de 2010 e também vem ao encontro das metas de nivelamento do 3º Encontro Nacional do Judiciário, realizado em 26 de fevereiro de 2010, dentre as quais se buscava: “Implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau” (CNJ, 2010, p.13).

O Manual é dividido em cinco capítulos, ao longo dos quais são desenvolvidos temas que importam ao funcionamento dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A sequência dos capítulos é a seguinte: 1. Histórico: breves considerações sobre a origem da Lei 11.340/2006 e das circunstâncias que a antecederam e propiciaram sua edição; 2. Estrutura Mínima: descrição do arcabouço humano, físico e material necessário ao funcionamento de um Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; 3. Procedimentos: desenvolvimento de rotinas atinentes ao funcionamento das Secretarias e Cartórios dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; 4. Dos Auxiliares do Juízo: definição das atividades dos auxiliares do Juízo que atuam com mais frequência nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; e 5. Rede de atendimento.

Sobre os capítulos, é interessante notar que o capítulo 2, que aborda a estrutura mínima das Varas Especializadas, este teve como parâmetro a estruturação de Varas Criminais e de Execução Penal descrita no “Plano de Gestão para Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal”, elaborado por Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselheiro Walter Nunes da Silva Júnior. Já o capítulo 3 engloba os procedimentos das Varas desde a fase pré-processual, traduzida nas medidas protetivas de urgência e nos inquéritos policiais, até a fase processual, das quais fazem parte as ações penais e a execução penal. Os procedimentos tiveram como base o “Manual Prático de Rotinas para Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal”, oriundo do mesmo grupo de trabalho que originou o Plano de Gestão respectivo, e cujo teor já fora aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça. No quarto capítulo são apresentadas as especificidades dos ofícios de justiça e das equipes multidisciplinares, em sua maioria psicólogos e assistentes sociais, enquanto no último capítulo são abordados os fundamentos legais da atuação em rede e são elencadas as principais instituições que compõem a rede de atenção à mulher em situação de violência e suas respectivas funções (CNJ, 2010).

Já em 2011, o Presidente do CNJ – cargo ocupado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, à época, César Peluzzo – emite a Resolução nº 128 (30/05/2011), considerando, dentre outros fatores, a necessidade de se coordenar a elaboração e a execução das políticas públicas, no âmbito do Poder Judiciário, relativas às mulheres em situação de violência doméstica e familiar. A Resolução institui que, no prazo de 180 dias, os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão criar, em sua estrutura organizacional, Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar como órgãos permanentes de assessoria da Presidência do Tribunal.

Às Coordenadorias, atribuem-se através da Resolução nº 128, as seguintes funções: elaboração de sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; o suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; a promoção da articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não governamentais; a colaboração para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área do combate/prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; a recepção dos dados, sugestões e reclamações referentes aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, promovendo os encaminhamentos e divulgações pertinentes; o fornecimento de dados referentes aos procedimentos que envolvam a Lei nº 11.340/2006 ao Conselho Nacional de Justiça de acordo com a parametrização das informações com as Tabelas Unificadas do Poder Judiciário, promovendo as mudanças e adaptações necessárias junto aos sistemas de controle e informação processuais existentes; e, por fim, a atuação sob as diretrizes do CNJ em sua coordenação de políticas públicas a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher. Ressalta-se que, de acordo com o inciso 2 do 3º Artigo da Resolução, a Coordenadoria deve contar com estrutura de apoio administrativo e de equipe multiprofissional, preferencialmente do quadro de servidores do Judiciário.

3.4.2 A Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

A ação normativa mais recente advinda do Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é a Portaria nº 15, de 8 de março de 2017. Por meio desta,

a Presidente do Conselho Nacional da Justiça, Ministra Carmen Lúcia, instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário. O documento está dividido em cinco capítulos, sendo que o primeiro versa a respeito da instituição da Política, que define diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres com base nos termos nacionais vigentes e nas normas internacionais sobre Direitos Humanos (BRASIL, 2017).

O segundo capítulo da Política Judiciária (BRASIL, 2017) descreve os objetivos da mesma, aos quais destacam-se:

- I. A criação e a estruturação de unidades judiciárias especializadas com a implementação da equipe multidisciplinar;
- II. Estimular parcerias entre órgãos governamentais e não governamentais nas áreas de segurança pública, assistência social, trabalho, saúde, educação e habitação;
- III. Fomentar a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- IV. Motivar o estabelecimento de parcerias com órgãos prestadores de serviços de reeducação e responsabilização para atendimento dos agentes envolvidos em situação de violência doméstica e familiar;
- V. Impulsionar parcerias com instituições de ensino superior, objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado;
- VI. Incorporar aos currículos escolares, em todos os níveis de ensino, conteúdos relativos aos direitos humanos, a igualdade de gênero, raça ou etnia, e a questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher;
- VII. Fomentar a capacitação permanente dos magistrados;
- VIII. Promover campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres (BRASIL, 2017).

O terceiro capítulo do documento que enuncia a Política (BRASIL, 2017), referente aos Tribunais, sublinha a obrigatoriedade da disposição das Coordenadorias Estaduais da Mulher em situação de Violência Doméstica e Familiar em cada Tribunal da Justiça Estadual, como órgãos permanentes. É função dos Tribunais Estaduais a discriminação de recursos destinados à execução dos projetos das Coordenadorias voltados para a criação e manutenção da equipe de atendimento multidisciplinar, além da publicação do balanço anual das ações empreendidas (BRASIL, 2017). O capítulo

ainda abrange o dever das Coordenadorias em onze seções, similares às já apresentadas no Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM (CNJ, 2010).

O capítulo 4 da Política (BRASIL, 2017) aborda o Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa, cujo objetivo é aprimorar e acelerar a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. O programa consiste em três semanas por ano de esforço concentrado e deve ser organizado pelas Coordenadorias Estaduais da Mulher. O último capítulo, por fim, revela as prescrições a respeito da coleta de dados, cuja responsabilidade em enviar os dados a respeito das estruturas das unidades judiciárias e litigiosidades parte dos Tribunais de Justiça Estaduais (BRASIL, 2017).

Apesar da existência da Política Nacional e do Manual de Rotinas e Estruturação, ressalta-se que as juízas e profissionais das varas especializadas (e também das varas únicas/plenais) possuem alta autonomia em relação à administração pública (tanto do Conselho Nacional da Justiça quanto do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul). No Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o organismo gestor da temática é a Coordenadoria das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, com sede no Palácio da Justiça de Porto Alegre.

As prerrogativas legais da magistratura estão insculpidas no Artigo nº 33 da LOMAN – Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979) e se destinam à proteção da figura das juízas enquanto funcionárias do Estado e pessoas físicas. Já no Artigo 95 estão dispostas as garantias das juízas, quais sejam a vitaliciedade após dois anos de exercício, a inamovibilidade e a irredutibilidade de vencimentos (ou seja, os salários dessas profissionais não podem ser reduzidos em decorrência de atos jurisdicionais). O último Artigo também elenca as vedações às magistradas, cuja função seria salvaguardar a independência e imparcialidade da magistratura. Entre as vedações estão a proibição de exercer outro cargo ou função, salvo de magistério; receber custas ou participações em processos; e dedicar-se a atividade político-partidária (BRASIL, 1979).

4. A ESTRUTURAÇÃO DOS JVDFM NO RIO GRANDE DO SUL

O processo de estruturação dos Juizados no Rio Grande do Sul foi iniciado com a implementação do I JVDFM em Porto Alegre. No dia 28/03/2008, o então presidente

do TJ-RS, desembargador Armínio José Abreu Lima da Rosa, assinou a Resolução 663/08⁷, transformando a 1ª Vara de Delitos de Trânsito do Fórum de Porto Alegre em Juizado de Violência Doméstica e Familiar. Naquela ocasião, o desembargador já havia ressaltado à imprensa que a nova unidade contaria com uma equipe multidisciplinar formada por assistente social e psicólogo. Em abril, a unidade passou a funcionar de fato (AZEVEDO, 2011).

Os outros Juizados Especializados no Rio Grande do Sul foram criados seis anos após a Resolução 663/08. Durante esses anos, no entanto, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul sofreu a pressão política dos movimentos sociais e feministas e do Poder Legislativo, através de manifestações na cidade de Porto Alegre e do encaminhamento do Projeto de Lei (PL 313/2013); este último foi encaminhado à Assembleia Legislativa para a criação dos Juizados de Violência Doméstica nas Comarcas de Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas, Santa Maria, Canoas, Novo Hamburgo, Rio Grande e São Leopoldo.

Antes da criação dos Juizados Especializados nas oito comarcas referidas, a 7ª Vara Criminal do Foro Central de Porto Alegre foi transformada no 2º Juizado da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (JVDCM) da Comarca de Porto Alegre no dia 24/03/2014. A decisão partiu do Conselho da Magistratura (COMAG) do TJ-RS, tendo em vista o grande volume de demandas que tramitavam no I JVDCM de Porto Alegre (cerca de 23 mil processos, dos quais aproximadamente 17 mil aguardavam julgamento)⁸.

Alguns dias após a criação do II JVDFM de Porto Alegre, o Governo do Estado acatou ao PL 313/2013, promulgando a Lei Nº 14.496 em 02/04/2014. Em seu primeiro artigo, a Lei institui a criação dos Juizados da Violência Doméstica nas Comarcas de Canoas, Novo Hamburgo, Rio Grande e São Leopoldo; enquanto no segundo, cria o Juizado da Violência Doméstica nas Comarcas de Caxias do Sul, Passo Fundo, Pelotas e Santa Maria. Para os Juizados criados no primeiro artigo, estabelecem-se 4 cargos de Juiz de Direito de entrância intermediária, bem como: a) 4 funções gratificadas de Oficial Escrevente Auxiliar de Juiz; e b) 4 cargos de Assessor de Juiz de Direito. Para

⁷ LEI MARIA DA PENHA: TJ GAÚCHO CRIA JUIZADO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. Consultor Jurídico. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2008-mar-31/tj-rs-cria-juizado-violencia-domestica-familiar>. Acesso em 26 fev 2018.

⁸ CAPITAL TERÁ 2º JUIZADO DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. Agência de Notícias da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/Default.aspx?IdMateria=291446> Acesso em 26 fev 2018.

os Juizados dispostos no segundo artigo, foi criado 4 cargos de Juiz de Direito de entrância final, bem como: a) 4 cargos de Escrivão; b) 4 cargos de Oficial Ajudante; c) 4 funções gratificadas de Oficial Escrevente Auxiliar de Juiz; e d) 4 cargos de Assessor de Juiz de Direito (RS, 2014).

Por conseguinte, a criação dos Juizados Especializados nestas comarcas criou as condições institucionais mínimas – magistrada, assessoria e cartório – sem nomear ou criar cargos de equipes multidisciplinares. Embora a legislação que instituiu as varas especializadas de violência doméstica seja única, com exceção das varas de Porto Alegre, cada Juizado abriu suas portas ao público em momentos distintos, conforme demonstra o Quadro 3.

Quadro 3 Ano de criação dos Juizados

| Município | Ano de criação do Juizado | Tipo de Comarca⁹ |
|------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| Porto Alegre I | 28/03/2008 | Entrância final |
| Porto Alegre II | 24/03/2014 | Entrância final |
| Canoas | 22/10/2014 | Entrância intermediária |
| Novo Hamburgo | 22/10/2014 | Entrância inicial |
| Caxias do Sul | 27/11/2014 | Entrância intermediária |
| São Leopoldo | 10/03/2015 | Entrância intermediária |
| Pelotas | 12/03/2015 | Entrância intermediária |
| Rio Grande | 12/03/2015 | Entrância intermediária |
| Santa Maria | 21/01/2016 | Entrância intermediária |

Fonte: Elaboração própria.

O Rio Grande do Sul possui 497 municípios, tendo população estimada em 11.286.500 habitantes, com 5.537.156 homens e 5.749.344 mulheres. A figura 1 demonstra a distribuição dos JVD FM no Rio Grande do Sul. Enquanto há duas Varas Especializadas em Porto Alegre, capital do Estado, cuja população é de 1.481.019

⁹ BANCO DE DADOS. Poder Judiciário Tribunal da Justiça do Rio Grande do Sul. Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/historia/memorial_do_poder_judiciario/memorial_judiciario_gaicho/banco_de_dados/index.html. Acesso em 27 nov 2018.

habitantes, há outras três Varas na Região Metropolitana: Canoas, com população de 342.634 habitantes; São Leopoldo, com 229.678 habitantes; e Novo Hamburgo, com 249.113 habitantes (CNJ, 2017).

As Varas da região sudeste do Estado estão situadas nas comarcas que correspondem aos municípios de Rio Grande, com 208.641 habitantes, e de Pelotas, com 343.651 habitantes. Já a Vara de Caxias do Sul, com 479.236 habitantes, é a única especializada na região nordeste do Estado; enquanto a Vara de Santa Maria, com 277.309 habitantes, é a única especializada na região centro ocidental (CNJ, 2017).

As comarcas, no entanto, podem abranger um contingente maior que a população de seu próprio município. É o caso da comarca de Canoas, que abriga o município de Nova Santa Rita; da comarca de Santa Maria, que jurisdiciona Dilermando de Aguiar, Itaara, São Martinho da Serra e Silveira Martins; e da comarca de Pelotas, que também jurisdiciona Capão do Leão, Morro Redondo e Turuçu.

Figura 1 Distribuição dos Juizados de Violência Doméstica no Rio Grande do Sul



Fonte: CNJ, 2017.

4.1 Quadro de profissionais

A estrutura humana ideal para as varas especializadas é disposta em dois grupos: o primeiro, com até 2.000 processos em trâmite; e o segundo, com 2.000 a 5.000 processos. De acordo com o Manual (CNJ, 2010), propõe-se ao primeiro grupo que tenha: 1 juiz, 1 assessor de juiz, 1 diretor de secretaria/escrivão, 2 servidores do cartório, 2 oficiais de justiça, 2 profissionais da equipe multidisciplinar (sendo 1 psicólogo e 1 assistente social), e 2 profissionais da equipe de execução (sendo 1 servidor e 1 psicólogo).

Para as instituições do segundo grupo, com mais processos, sugere-se que as varas possuam: 1 juiz, 1 assessor de juiz, 1 diretor de secretaria/escrivão, 4 servidores do cartório, 5 oficiais de justiça, 2 profissionais da equipe multidisciplinar (sendo 1 psicólogo e 1 assistente social), e 3 profissionais da equipe de execução (sendo 1 servidor, 1 assistente social e 1 psicólogo) (CNJ, 2010).

No momento das entrevistas, os Juizados de Rio Grande, II Porto Alegre e Novo Hamburgo tinham menos de 2.000 processos tramitando. No restante dos Juizados, o número de processos em trâmite é maior, conforme exposto no Quadro 5.

Quadro 4 Número de processos em trâmite nas Varas Especializadas

| Comarca | Número de processos em trâmite | Data da entrevista |
|-------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| Canoas | 7.666* | 06/11/2017 |
| Rio Grande | 1.684 | 16/10/2017 |
| Porto Alegre II** | 1.792 | 19/01/2018 |
| Novo Hamburgo | 1.944 | 25/09/2017 |
| São Leopoldo | 2.241 | 13/09/2017 |
| Caxias do Sul | 2.656 | 05/10/2017 |
| Santa Maria | 2.701 | 07/02/2018 |
| Pelotas | 2.703 | 24/08/2017 |

Fonte: Elaboração própria.

*Total de processos que já tramitaram na Vara, somados aos que atualmente estão tramitando.

**Porto Alegre I não foi incluído por que não houve entrevista nesta Vara.

No que tange à estrutura humana dos JVDfM do Rio Grande do Sul, os dados empíricos do presente estudo demonstraram, quanto às equipes multidisciplinares, que os profissionais não estão vinculados à Vara Especializada. Os arranjos mais comuns

encontrados foram os seguintes: Vara Especializada e equipe multidisciplinar do Fórum; Vara Especializada e voluntariado; Vara Especializada e CRM; Vara Especializada e universidade. Tais articulações serão abordadas no próximo capítulo da dissertação.

O cargo de escrivão também não foi encontrado nos JVDFM no Rio Grande do Sul. Especificamente, foi um dos assuntos abordados pelas entrevistadas em relação à estrutura humana dos Juizados. Não coincidentemente, as duas entrevistadas que mencionaram desconhecer a razão pela qual o cargo de escrivão não havia sido criado atrelado às criações dos Juizados pertencem ao grupo de comarcas do primeiro artigo da Lei Nº 14.496/2014, que não criou os cargos de escrivão para as varas desse grupo, apenas do outro.

Como se faz imprescindível que cada vara jurídica tenha um profissional designado para o cargo, o resultado é que os JVDFM “pegam emprestado” um escrivão de outra vara. No primeiro caso, o profissional não trabalha na vara, mas emprestou seu nome para o registro; enquanto quem realiza as tarefas de escrivão, de fato, é a oficial escrevente. No segundo caso, entretanto, o profissional acumula trabalho em diversas varas.

Sobre isso, a assessora de magistrada de um dos municípios comentou que

“Quando a lei estadual criou esses juizados especializados de violência doméstica no Rio Grande do Sul, não sei o que houve, mas eles não criaram o cargo de escrivão. Então, aqui tem uma pessoa que é designada, que é escrivão da [Vara] da família que está aqui como responsável, mas ele só está nomeado, ele não trabalha.” (ASSESSORA DA JUÍZA, entrevista, 2017).

Já a servidora de cartório comentou que nenhum dos JVDFM do Rio Grande do Sul possuem o cargo de escrivão, e que há um projeto na Assembleia Legislativa para implantar tal função no quadro de profissionais das varas especializadas.

“Hoje a gente não tem cargo de escrivão, porque é um cargo que tem que ser aprovado pela Assembleia Legislativa, não é apenas a minha [Vara de] Violência Doméstica que não tem, todas as varas que foram abertas no

estado inteiro não têm esse cargo, porque existe um projeto na Assembleia que tem que ser aprovado” (CHEFE DE CARTÓRIO, entrevista, 2018).

Em suma, ao serem perguntadas a respeito da estrutura humana do Juizado, as entrevistadas respondiam que a equipe possuía: magistrada, assessora da magistrada, secretária da magistrada, e equipe do cartório com servidoras e estagiárias. Nenhuma entrevistada respondeu afirmativamente a respeito da existência de equipe de execução, deixando pairar a dúvida se essa função é realizada pelas varas especializadas ou por uma equipe designada especialmente para isso nos fóruns municipais.

4.1.1 Multidisciplinaridade

Não foram encontradas equipes multidisciplinares especializadas na Vara de Violência Doméstica, apenas foram encontradas três profissionais multidisciplinares dos Fóruns que também atuavam nas Varas de Violência Doméstica: uma psicóloga judicial, em Caxias do Sul; uma psicóloga judicial em Novo Hamburgo; e uma assistente social judicial, em Canoas. Em Pelotas, São Leopoldo e em Santa Maria, o Fórum conta com profissional multidisciplinar, mas raramente algum atendimento é agendado a partir dos JVD FM. Em Rio Grande, no entanto, não há qualquer profissional multidisciplinar disponível nem no Fórum nem no JVD FM.

É bastante provável que o I JVD FM de Porto Alegre possua uma Equipe Multidisciplinar especializada, ou seja, que esteja vinculada somente à Vara Especializada ao invés de todo o Fórum. Ao entrevistar a magistrada do II JVD FM de Porto Alegre, porém, não foram esclarecidas quais eram tais profissionais e se estavam vinculadas ao Juizado ou ao Fórum em geral. Portanto, devido à falta de oportunidade em entrevistar as profissionais do I JVD FM de Porto Alegre, tal equipe mencionada não foi contabilizada no presente estudo por não se ter informações suficientes a respeito.

Não foram encontradas, portanto, profissionais especializadas em violência doméstica, ou seja, que já tenham atuado com a temática ou recebido alguma forma de capacitação. Das três profissionais multidisciplinares dos Fóruns que atuavam nos Juizados, duas estão com projetos em execução em conjunto à Vara Especializada. Em Caxias do Sul, a psicóloga coordena um projeto de reflexão para os autores de violência, intitulado “HORA – Homens: orientação, reflexão e atendimento”. Já em Canoas, a assistente social coordena os Grupos Reflexivos para Casais que estão reconciliados.

No caso da profissional que é assistente social judicial, a atuação parte de pares técnicos, principalmente quando a situação envolve idosas e crianças, e em grupos de casais reconciliados. Ao ser questionada sobre qual o papel da assistente social judicial, a magistrada respondeu que:

“Nos casos que eu preciso de um estudo pra ver se precisa de alguma outra medida, se precisa modificar a medida, em casos que eu acho que é necessário ouvir o restante da família pra ver qual seria a medida adequada, né? Acontece muito em casos de pessoas mais velhas, assim, ou então em situações envolvendo as crianças... **Daí eu já peço que ela faça um estudo para prevenir a questão lá na Vara de Família**, ou algo assim, e ela também criou o grupo de reflexão para casais reconciliados” (JUÍZA, entrevista, grifos meus).

Em outra comarca, uma psicóloga judicial atua nos grupos reflexivos para os autores de violência. Em ambos os casos, as profissionais não atendem especificamente às mulheres em situação de violência e devem repartir sua carga horária de trabalho com outras Varas no Fórum. A função das equipes multidisciplinares é suprida (ou tenta-se suprir) nas varas especializadas a partir da configuração de parcerias, ocasionadas pela articulação da Rede de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres ou pela articulação das magistradas com serviços reconhecidos por elas. Sem embargo, conforme as próprias magistradas pontuam, o quadro de profissionais ideal de um JVDFM contém equipe multidisciplinar indubitavelmente. Em seguida, relata-se a percepção das magistradas sobre as equipes multidisciplinares, quando questionadas sobre “qual a equipe multidisciplinar ideal?”:

“Ah, o que está na Lei, né?! Um psicólogo, uma psicóloga e uma assistente social” (JUÍZA, entrevista).

“É, acho que a equipe ideal seria, nem ter só uma [[psicóloga e assistente social]], talvez duas de cada um, para que se pudesse mesmo fazer o acompanhamento e talvez o acompanhamento na residência” (JUÍZA, entrevista).

“Seria importantíssimo que tivéssemos uma assistente social e uma psicóloga. Já tentamos parceria com a [[universidade]], e tivemos estagiários de psicologia também, só que acabou não sendo renovado por causa do interesse deles. Então é bem deficitário nessa ótica. Seria importante do próprio Tribunal disponibilizar essa equipe multidisciplinar. [...] A gente tenta suprir isso como? Com as parcerias. Por enquanto tem sido claro que seria mais fácil se eu tivesse servidores do Judiciário nessa equipe multidisciplinar” (JUÍZA, entrevista).

“Quanto maior a equipe multidisciplinar maior é a resposta né... porque o servidor pra tocar o processo a gente tem – poucos, pouquíssimos, mas mesmo assim a gente trabalha bem – **mas o que mais faz falta, sem dúvidas, é uma equipe multidisciplinar**” (JUÍZA, entrevista, grifos meus).

Uma das juízas enfatizou que tenta prover a função de escuta e aconselhamento nas chamadas “*audiências de acolhimento*”¹⁰, apesar de creditar essa função à equipe multidisciplinar. A magistrada ainda pontua que um profissional da equipe multidisciplinar seria uma figura menos opressora que a das juízas, o que pode contribuir para o nervosismo da vítima no momento da audiência.

“Seria indispensável, o trabalho fica muito prejudicado quando não tem [equipe multidisciplinar]. Eu tento suprir essa lacuna com a *audiência de acolhimento*, converso e aconselho, o promotor é muito bom também, é mais terapia do que audiência jurídica, não tem nada de jurídico... Mas eu não sou psicóloga, e **o juiz falando é uma figura opressora**, então o que elas precisam entender seria só com essa equipe multidisciplinar. **O que resolve a violência doméstica não é o juiz nem a cadeia, é o trabalho da equipe.** Deveria ser obrigatório, sem isso, tu nem deveria instalar a Vara” (JUÍZA, entrevista, 2017, grifos meus).

¹⁰ A expressão “*audiência de acolhimento*”, ou alternativamente “*audiência de acolhida*”, foi empregada por todas as magistradas entrevistadas e por diversas assessoras nas entrevistas. Referem-se a um primeiro contato da vítima com a magistrada, um processo usualmente iniciado com o atendimento da vítima pela polícia. O tema é explorado a seguir na seção 5.4 Procedimentos. Escolhemos usar a expressão entre aspas ou em itálico, denotando que se trata de expressão êmica.

A opinião das coordenadoras de dois Centros de Referência para as Mulheres, porém, é de que as equipes multidisciplinares nos Juizados não têm uma função específica. Ao serem questionadas sobre a função das equipes multidisciplinares nos Juizados, uma respondeu que achava uma sobreposição de deveres, e que o Judiciário, ao realizar Grupos Reflexivos, está fazendo um papel que não é o dele.

“Eu acho uma sobreposição. Me parece que a ideia de ter uma equipe multidisciplinar dentro do juizado não pensa as funções dele enquanto rede. Me parece que a equipe multidisciplinar deveria ser o Centro de Referência, pra dar esse suporte né. Isso não quer dizer que não possa ter uma equipe lá multidisciplinar pra ir junto no fórum, mas ela está fazendo um papel que não é do judiciário, ela está fazendo grupos, outras coisas” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2018).

Enquanto isso, a outra coordenadora acha a função da equipe multidisciplinar “bem questionável”, e acredita que essas equipes acabam fazendo o trabalho que ninguém na Rede quer fazer. Para ela, as equipes multidisciplinares precisariam equipar as DEAMs para um atendimento especializado antes de equiparem os JVDFM.

4.2 Estrutura física

Quanto à estrutura física dos Juizados, o Manual (CNJ, 2010) adverte que a estrutura adequada de um JVDFM compreenda os seguintes espaços: secretaria, sala de audiências, gabinetes dos magistrados titular e substituto/auxiliar, sala da Defensoria Pública para a vítima, sala da Defensoria Pública para o agressor, sala da equipe de atendimento multidisciplinar, sala da equipe de apoio à execução penal, sala de reunião para a realização de grupos reflexivos, sala reservada ao Ministério Público, sala de estagiários, sala de oficiais de justiça, brinquedoteca, carceragem e parlatório.

No presente estudo, em relação às estruturas físicas dos Juizados, constatou-se que estas são bem mais simples do que as recomendações do Manual (CNJ, 2010). Todas as Varas observadas apresentam em sua estrutura especializada o gabinete, a secretaria/cartório e a sala de audiências. Cinco Varas, das oito visitadas, também apresentaram sala de acolhimento, espaço em que as mulheres são acolhidas antes ou depois das *audiências de acolhimento*, espaço no qual os grupos reflexivos podem ser

realizados. A função da sala e seus profissionais atuantes será melhor abordada no próximo capítulo da dissertação.

Enquanto três Juizados possuem uma sala disponível para crianças, intitulada de “brinquedoteca” pelo Manual (CNJ, 2010) e equipada com sofá e brinquedos, outras três não possuem tal espaço, e uma Vara respondeu que o Fórum possuía uma brinquedoteca única. A brinquedoteca desse Fórum, porém, localiza-se junto à recepção geral, o que pode inviabilizar o trabalho da secretária da recepção ou o cuidado à criança que está utilizando a sala. É de extrema importância que as mães acompanhadas de suas/seus filhas/os possam deixá-las/os em um espaço do Juizado enquanto estão em audiência, mas salienta-se a necessidade de que tal criança, enquanto no espaço, esteja sendo assistida por alguma profissional. Em um dos Juizados, a solução encontrada pela equipe para prestar esse serviço foi a criação da brinquedoteca na sala do gabinete, onde sempre há uma servidora trabalhando.

Nenhuma das instituições visitadas apresentava sala da Defensoria Pública para o atendimento ao agressor, sala da Defensoria Pública para a vítima, sala da equipe de apoio à execução penal, sala reservada ao Ministério Público, sala de oficiais de justiça, sala de estagiários, carceragem e parlatório. As salas de carceragem encontradas eram gerais para todo o Fórum.

Ao serem questionadas sobre “o local que a mulher em situação de violência conversa com a representante do Ministério Público e da Defensoria Pública”, algumas entrevistadas responderam que esse contato era realizado no corredor do Fórum, entre o cartório e a sala de audiências, demonstrando que caso a sala específica fosse incorporada à estrutura existente do Juizado, ela seria utilizada.

“O primeiro contato da vítima com o defensor é dela no prédio da Defensoria, e se for no dia da audiência, é no corredor mesmo” (ASSESSORA DA JUÍZA, entrevista, 2017).

“Existe sala específica para o Ministério Público ou Defensoria? Não, cada um tem um prédio específico. E na hora, ou antes da audiência, se a mulher quiser conversar com algum deles? Ah, daí eles conversam no corredor mesmo, ou se a vítima se sentir mal, conversam nessa sala aqui [[sala da assessora e secretária da juíza]]” (ASSESSORA DA JUÍZA, entrevista, 2017).

Apesar dos Juizados possuírem uma estrutura física mínima em relação ao sugerido pelo Manual (CNJ, 2010), a maioria das magistradas aparentou estar satisfeita quanto ao espaço de trabalho. Em dois Juizados, porém, o espaço disponibilizado para as Varas é inadequado, dificultando o trânsito dos profissionais. No primeiro caso, a Vara está dividida entre andares, e uma das salas disponíveis é em frente à sala da SUSEPE.

“Esse prédio do Fórum é mais antigo, não tem mais espaço, então hoje onde estamos era um cartório que já foi dividido entre a nossa assessoria, o gabinete do juiz e a assessoria do juiz... O ideal não é esse, seria assessoria e gabinete ficarem todos juntos. Então, como o juizado foi criado junto com o da fazenda, ele é todo quebrado. *E isso dificulta pra equipe?* Dificulta, porque diariamente a gente fica descendo e subindo. Tem que fazer processo, tem que subir e levar. O ideal seria que ficasse tudo junto, mas... (ASSESSORA DA JUÍZA, entrevista, 2017).

Sobre isso, a magistrada da mesma Vara comentou que:

“A gente usa uma salinha lá embaixo, mas ela não é adequada porque fica na frente da sala da SUSEPE, então a gente estava usando pra Justiça Restaurativa e nossas reuniões. Eu queria ter sala de acolhimento, mas aquela sala lá debaixo é ruim para acolhimento porque as audiências são no segundo andar, e ela fica no térreo, então às vezes as mulheres ficam no cantinho do corredor na entrada da audiência, e pra deixar elas separadas dos homens, elas ficam no corredor junto, se elas não se importam. Então temos um problema que é o espaço físico. Tanto que meu gabinete é aqui em cima, assessoria só do outro lado, meu cartório e sala de audiência no segundo andar, e minha sala de acolhida é lá no primeiro andar.” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Em outro caso, a Vara primeiramente havia sido alocada junto à recepção geral do Fórum, não prestando atendimento sigiloso às mulheres. Atualmente, o Fórum passa

por uma reforma, buscando transferir o gabinete e cartório da Vara para o sexto andar. O gabinete da magistrada, no entanto, ainda não está pronto, e no momento da entrevista, ela estava substituindo na 1ª Vara criminal do Fórum, onde por esta razão ocupava também o gabinete.

“Foi instalada a Vara [de Violência Doméstica] sem estrutura, aqui não tinha espaço, nem sala, e tinha de ser instalado. Ficou no pior lugar que tinha no Fórum, ali nas informações, era uma estrutura de vidro, daí era muito constrangedor tu colocar elas [as mulheres em situação de violência] expostas ao elevador, todo mundo que passava ouvia a mulher relatando... Era muito vexatório aquele vidro e lugar. E ainda achavam que era balcão de informações. Aí foi feita uma reforma para acomodar, no sexto andar, nós estamos com cartório e gabinete. Como a segunda etapa da reforma não foi feita, eu ainda não tenho gabinete, então aqui eu sou substituta da 1ª Vara criminal, então eu vim, eu e minha equipe, assessor e secretária da Violência Doméstica, estamos ocupando essa sala do novo juiz [da Vara criminal] que vai chegar, então estou longe do meu cartório provisoriamente” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Em outra cidade, a Vara Especializada conta com uma estrutura física espaçosa, com espaços disponíveis que sequer foram utilizados pela Vara. Tal estrutura, no entanto, só foi ocupada recentemente, devido à pressão realizada pela magistrada para que a mudança fosse feita; e só usufrui de certos objetos, brinquedos e decorações porque suas servidoras e voluntárias os trouxeram de casa.

“Aqui embaixo era o Ministério de Justiça Militar Estadual, e quando a Vara foi criada, e a gente solicitou o espaço, e saiu, e aí está esse luxo aqui – perto do fórum [em] que está tudo apertadíssimo. Aqui as pessoas não têm medo né, é um espaço de acolhimento... Tem de ter um acolhimento legal, tem de ter uma salinha ali na frente para o atendimento, a gente mesmo montou, trouxe brinquedos, trouxe um tapete... A gente ajeitou tudo trazendo de casa mesmo” (JUÍZA, entrevista, 2018).

4.2.1 Salas de acolhimento

As salas de acolhimento, ou salas de acolhida, são espaços preparados para receber as mulheres em situação de violência nos JVD FM. Esses espaços não são tão utilizados para receber as mulheres que comparecem às Varas por dúvidas ou informações; nesses casos, as mulheres costumam ser atendidas no Balcão do Cartório. As salas de acolhimento são utilizadas para que as mulheres possam ser recebidas, antes e depois das *audiências de acolhimento*, por profissionais multidisciplinares.

A pesquisa de campo observou que, das oito Varas Especializadas visitadas no Rio Grande do Sul, cinco Varas possuem salas de acolhimento para as mulheres: Pelotas, Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Santa Maria. Não foram encontradas estas salas em Rio Grande, Novo Hamburgo e Caxias do Sul.

Todas as Varas que contêm sala de acolhimento prestam atendimento psicossocial para as mulheres em situação de violência no dia da *audiência de acolhimento*, podendo o acolhimento ser realizado antes ou depois da audiência.

Empiricamente, notou-se que o local da Sala de Acolhimento é relevante para que sua função seja aproveitada ao máximo pelas beneficiárias dos JVD FM. Portanto, quanto mais perto da sala de audiências for a Sala de Acolhida, melhor será para as mulheres que desejam discrição, ou sentem vergonha de estar ali.

4.3 Procedimentos

As rotinas dos JVD FM têm uma dinâmica singular quando comparadas às outras Varas Judiciais. Primeiramente, porque sua rotina se dá entre Medidas Protetivas, audiências e encaminhamentos para outros serviços ou profissionais. Além disso, a formação da clientela dos Juizados de Violência Doméstica acontece de forma diferenciada: como os delitos ocorrem majoritariamente no âmbito das relações íntimas, é necessário que as vítimas tenham disposição para ir até a Delegacia e registrarem uma ocorrência contra seus (as) réus (as) (ALIMENA, 2010).

Para que os casos, portanto, passem a ser da esfera da Justiça Criminal, cabe às mulheres selecionarem as condutas passíveis de criminalização, apesar de serem cometidas por homens com os quais estas, via de regra, têm relações de afeto – novas ou antigas (ALIMENA, 2010). Carla Alimena (2010) explica que várias dessas denúncias são atos difíceis, emotivos e com significados singulares: “não existe uma história igual

a outra no Juizado; cada uma das histórias parece conter fragmentos inapreensíveis da vida íntima das partes” (ALIMENA, 2010, p. 131).

Alimena (2010), pautando-se em estudo etnográfico realizado no I JVDFM de Porto Alegre, RS, também destacou que há todo tipo de demanda feminina nos Juizados. “Algumas desejam apenas renegociar seus relacionamentos, buscando ajuda de um terceiro, uma autoridade (patriarcal) para legitimar os limites impostos na prática, pelas mulheres, as próprias demandantes, em suas vidas privadas e no lar” (ALIMENA, 2010, p. 131). Outras mulheres, contudo, buscam respostas como o afastamento do lar e separação de seu(a) parceiro (a) íntimo(a) (ALIMENA, 2010).

As percepções de Carla Alimena sobre a Vara Especializada de Porto Alegre são úteis para se contextualizar os procedimentos de todas as Varas no Rio Grande do Sul. Uma rotina é pautada, afinal, pelo arcabouço institucional e legal que indica suas regras e metas, mas também deve guiar-se pelas demandas das beneficiárias e dos atores institucionais que as compõem. A partir dos procedimentos mencionados pelo Manual de Rotinas e Estruturação (CNJ, 2010), essa seção aborda as medidas protetivas de urgência, as *audiências de acolhimento* e os encaminhamentos para atendimentos.

4.3.1 Medidas Protetivas

As “medidas protetivas de urgência”, “medidas urgentes”, ou “medidas de proteção”, previstas na Lei Maria da Penha, são embasadas no direito de toda a mulher a ter uma vida sem violência, e evidenciam o dever do Estado de salvaguardá-la, assim como a seus filhos e familiares. São providências concedidas pelas juízas para a defesa da integridade física e psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, que podem se enquadrar como proteção direta à vítima (artigos 23 e 24), ou como submissão do autor de violência a determinado comportamento (artigo 22) (REBELLO, 2015). Necessariamente, as Medidas Protetivas devem ser:

1. Excepcionais, pois têm como pressuposto uma situação de violência (física, psicológica, sexual, moral ou patrimonial) a ser contida;
2. Urgentes, pois atendem à necessidade imediata e efetiva de segurança da vítima;
3. Provisórias, pois visam a garantir a liberdade de ação da mulher no momento em que se busca fazer cessar a violência; e
4. Limitadas no tempo, na medida em que sua vigência deve depender da duração do processo criminal, embora possam ser requeridas ou deferidas a qualquer tempo durante a tramitação do processo (REBELLO, 2015).

Em suma, as Medidas suspendem a posse de arma dos autores de violência, os afastam do lar e os proíbem de encontrar, conversar ou procurar as mulheres (BRASIL, 2006, Artigo 22):

Art. 22. Constatada a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos desta Lei, o juiz poderá aplicar, de imediato, ao agressor, em conjunto ou separadamente, as seguintes medidas protetivas de urgência, entre outras:

I - suspensão da posse ou restrição do porte de armas, com comunicação ao órgão competente, nos termos da Lei no 10.826, de 22 de dezembro de 2003;

II - afastamento do lar, domicílio ou local de convivência com a ofendida;

III - proibição de determinadas condutas, entre as quais:

a) aproximação da ofendida, de seus familiares e das testemunhas, fixando o limite mínimo de distância entre estes e o agressor;

b) contato com a ofendida, seus familiares e testemunhas por qualquer meio de comunicação;

c) freqüentação de determinados lugares a fim de preservar a integridade física e psicológica da ofendida;

IV - restrição ou suspensão de visitas aos dependentes menores, ouvida a equipe de atendimento multidisciplinar ou serviço similar;

V - prestação de alimentos provisionais ou provisórios (BRASIL, 2006, Artigo 22)

Alimena (2010) classifica as Medidas Protetivas como Medidas Problemáticas, pois muitas mulheres não compreendem quando cabem, para que servem e como se obtêm as Medidas. Em sua observação etnográfica, Carla Alimena (2010) problematizou o formulário entregue na Delegacia para que as mulheres preencham qual tipo de Medida necessitam, em uma lista de múltipla escolha. De acordo com ela, ao solicitarem tais Medidas, muitas mulheres imaginam que sairão da Delegacia protegidas, enquanto outras talvez tenham assinalado todas as opções por não compreenderem tanto o significado quanto a linguagem do formulário (ALIMENA, 2010).

Dos 356 processos investigados pela pesquisadora, em 65% (231) dos casos, constava o pedido de Medida Protetiva de Urgência. A concessão de Medidas, entretanto, só foi deferida pelas magistradas em 11,8 % (42) dos casos. A hipótese de Carla é que, por falta de elementos que indiquem a concretude da situação alegada, as juízas não se sintam aptas a deferi-las (ALIMENA, 2010).

Tendo em vista o número de Medidas Protetivas (MPs) expedidas nos Juizados investigados na presente pesquisa, é possível que esse quadro tenha sido modificado. Conforme foi verificado durante o trabalho de campo, em um dos Juizados da região metropolitana gaúcha, a média de MPs concedidas por semana é 50; em outros dois Juizados da mesma região a média semanal é de 25 e 20 MPs. Nesse último, há 1004 MPs ativas. Em outra região, um Juizado contava com 954 MPs em andamento no momento da entrevista.

Enquanto as juízas e profissionais explicam a respeito das MPs, é inevitável que relacionem estas às *audiências de acolhimento*:

“Assim que é feito o Boletim de Ocorrência, a autoridade policial tem até 48h para remeter ao Judiciário, e daí eu analiso, concedo ou não as MPs, e marco a audiência. As medidas que estão ingressando hoje [13/09], a audiência está sendo marcada no dia 26/09. Então mais ou menos dá uns 15, às vezes dá uns trinta dias...” (JUÍZA, entrevista, 2017).

A partir da medida protetiva, portanto, marcam-se as *audiências de acolhimento*. De acordo com a última juíza mencionada, a audiência costuma demorar de 15 a 30 dias depois do pedido da Medida Protetiva encaminhado pela autoridade policial, a partir do registro do fato através do Boletim de Ocorrência (BO).

A partir do momento em que a vítima registra o BO, o documento é encaminhado para a Vara Especializada e tanto a vítima que foi até a Delegacia quanto o (a) autor (a) da violência, são intimadas a comparecer na *audiência de acolhimento*. Entre o registro policial até a intimação judicial, portanto, se passam 48 horas. De acordo com o Artigo 12 da Lei Maria da Penha,

“Art.12: Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes

procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no Código de Processo Penal:

III – remeter, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência” (BRASIL, 2006).

O Artigo 18 da Lei Maria da Penha indica que, a partir do momento em que a Vara Especializada recebe o BO, as magistradas têm (até) 48 horas para conceder ou não os pedidos de MP.

“Art. 18. Recebido o expediente com o pedido da ofendida, caberá ao juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas:

I – conhecer do expediente e do pedido e decidir sobre as medidas protetivas de urgência;

II – determinar o encaminhamento da ofendida ao órgão de assistência judiciária, quando for o caso;

III – comunicar ao Ministério Público para que adote as providências cabíveis” (BRASIL, 2006).

Sobre esse processo, uma assessora esclareceu que:

“Além do trabalho diário das sentenças, as juízas têm as urgências. No meio da tarde vêm vindo medidas de [boletins de] ocorrências que ocorreram hoje de manhã, ou descumprimento, ou representação por prisão, mandado de busca [e apreensão]... E quando encerra o expediente, às 18:00, tem um plantão que analisa os casos urgentes. E o oficial [de justiça] cumpre o regime de plantão, então desde o registro até a intimação da vítima, tudo acontece em até menos de 48 horas” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

Um dos problemas enfrentados nessa primeira etapa judicial do processo, segundo a mesma assessora, é a mudança de endereço dos (as) autores (as) de violência.

“Chega o endereço que a vítima informa na delegacia [para encontrar o autor de violência]. Geralmente na Medida Protetiva o agressor muda de endereço. E quem segue é o Ministério Público, e quando mudam e a gente

fica sabendo também avisamos o Ministério Público. Daí tem outros órgãos conveniados, como o TCE [Tribunal de Contas do Estado] e o Tribunal Eleitoral que também vão tentando achar os endereços” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

Quando os réus não comparecem às audiências, a assessora comentou que é comum que as mulheres desistam, haja vista que o réu deve ser o último a ser ouvido nas audiências.

“Esses dias eu estava no cartório e uma vítima me disse: ‘olha, não vou vir mais quando vocês me chamarem, porque eu tenho que pegar três ônibus pra vir até aqui, minha mãe é idosa, e toda vez que eu venho, vocês não encontraram ele’. E acaba que, no final, tem o processo que a vítima não vem realmente. Daí o Ministério Público, quando não encontra a mulher, desiste, e o processo segue sem o depoimento dela” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

Uma curiosidade a respeito da discricionariedade das magistradas nesse processo é a possibilidade da extinção da Medida Protetiva caso a vítima não compareça na audiência. Uma assessora relatou que tal possibilidade era aplicada na Vara até a troca de magistradas:

“O primeiro contato delas com o Juizado vem pela MP, daí a Dra. faz a *audiência de acolhimento* e verificação. Antes até tinha um prazo pra MP, estabelecia prazo e se a vítima não aparecesse até o final desse prazo, a medida era extinta; com a Dra., ela instituiu nessa *audiência de acolhimento*, daí não tem prazo para as mulheres virem” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

4.3.2 “Audiências de acolhimento e verificação de Medidas”

As “*audiências de acolhimento*”, “*audiências de acolhida*” ou “*audiências da Lei Maria da Penha*”, consistem no primeiro contato da vítima com a juíza e o Juizado. Destaca-se que esta é uma expressão empregada por todos operadores jurídicos entrevistados nesta pesquisa, especialmente as magistradas, ainda que não se encontre

nos textos normativos esta mesma expressão. As entrevistadas se referem à *audiência de acolhimento* como sendo o primeiro momento em que a vítima toma contato com a juíza e fala sobre as Medidas Protetivas, um momento de esclarecimento sobre o processo judicial para as vítimas, e também de escuta às vítimas, oportunizando que estas relatem os aspectos relativos às violências sofridas e às Medidas Protetivas (se há cumprimento por parte do autor da violência ou se há necessidade de pedido). As mulheres podem, desde o momento em que registram queixa na delegacia de polícia, solicitar a Medida Protetiva, bem como expressar se desejam ou não representar criminalmente contra o agressor. Na *audiência de acolhimento*, onde estão presentes, além da magistrada, representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, um processo penal pode ser instaurado, quando ela deseja representar criminalmente e o Ministério Público oferece denúncia. Além disso, é possível realizar acordos entre vítima e réu, no que tange os assuntos usualmente de competência de uma Vara de Família, incluindo a guarda e um regime provisório de regulamentação de visitas quando há filhos. Nesse momento, as mulheres e os autores de violência já são encaminhados para atendimentos e serviços.

Especifica-se que a *audiência de acolhimento* não é a audiência preliminar. A audiência preliminar imposta pela Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006, Artigo 16) evita que as mulheres em situação de violência tenham que comparecer à Delegacia no caso de retratação, exigindo que esta seja realizada perante um Juiz. Em sede de lesão corporal, a audiência preliminar não é necessária, pois o processo passa a ser considerado de ação penal pública incondicionada (VANIN, 2015). As *audiências de acolhimento*, no entanto, são realizadas para qualquer crime disposto na Lei Maria da Penha, inclusive os de lesão corporal.

A *audiência de acolhimento* também foi referida por outros operadores de Direito para além dos aqui entrevistados. Por exemplo, de acordo com a Coordenadoria da Mulher do Tribunal de Justiça de Pernambuco, as “*audiências de acolhimento*” são um momento de reflexão e empoderamento das vítimas, revelando as necessidades diversas destas e ampliando os horizontes de proteção à mulher em situação de violência, com apoio psicológico e social individualmente (TJ-PE, 2018). Os objetivos das “*audiências de acolhimento*”, segundo a Coordenadoria, seriam: aproximar o poder Judiciário dos envolvidos no processo judicial; informar a vítima sobre o processo em curso; esclarecer dúvidas iniciais acerca do processo e das Medidas Protetivas; entrevistar e tentar entender a atual situação da vítima após o conflito; identificar

necessidades da vítima e encaminhá-la para a rede; sensibilizar a vítima para a importância de sua participação no enfrentamento da violência; coletar dados para o levantamento estatístico do perfil das vítimas; e produzir relatórios que auxiliem o entendimento do juiz e do Ministério Público sobre a atual situação da vítima (TJ-PE, 2018).

As *audiências de acolhimento* não possuem teor especialmente jurídico, como as audiências de instrução criminais; sua existência e seus procedimentos dependem da discricionariedade das magistradas que a aplicarão.

Dentre os oito JVDFM investigados no Rio Grande do Sul, apenas uma magistrada optou por não realizar esse tipo de audiência, alegando que:

“Elas [as vítimas] têm liberdade pra vir ao balcão ou acessar qualquer serviço da rede de contato, para já o atendimento. Não há uma porta, um momento, um horário, é sempre que precisar. A mulher quer se retratar, ela vem aqui é atendida por mim, assessora, estagiária. E a gente demole o que está acontecendo, ‘seja franca!’, pode ter certeza que ela está absolutamente tranquila na relação” (JUIZA, entrevista, 2017).

Para a magistrada, as mulheres sentem liberdade de comparecer ao Fórum ou ao balcão do cartório em qualquer momento, não existindo necessidade da *audiência de acolhimento* para que a vítima seja tratada da melhor forma possível. Tendo em vista a clientela das Varas Especializadas, que têm predominantemente baixas e médias condições financeiras, é possível discordar da juíza, alegando que raramente as mulheres em uma situação de violência comparecem ao Juizado porque estão com “dúvidas sobre o processo” ou porque precisam de encaminhamentos e atendimentos urgentes. A maioria das dúvidas esclarecidas e dos encaminhamentos feitos à Rede de Atendimento Especializado acontece durante as *audiências de acolhimento*, conforme se verificou pela percepção das magistradas que a realizam.

Ao descrever uma *audiência de acolhimento*, uma magistrada comenta que seguidamente ou as vítimas ou os réus descumprem a Medida Protetiva e, nesses casos, ela explica novamente a respeito da distância que devem ter um do outro, do impedimento de mandar mensagens um ao outro, entre outras coisas:

“Nas audiências, a mulher sempre entra antes, é ouvida, se há necessidade de manter medidas, e sobre a vontade dela de representar criminalmente contra o acusado. Às vezes é preciso uma espécie de avaliação assim de ambos. E nessa audiência a mulher é encaminhada para o círculo da Justiça Restaurativa se ela quer, se ela tem interesse e disponibilidade, é encaminhada para o CRM, enfim... Qualquer encaminhamento necessário é dado nessa primeira audiência. Manter [MP], se precisa conceder, às vezes eu não concedi [MP] e vem o relato daquela mulher, e eu vejo que há necessidade, daí eu concedo em audiência, às vezes decretamos prisão em audiência... Tudo isso nas *audiências de acolhimento*” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Outra magistrada destaca que, mesmo nas *audiências de acolhimento*, é possível notar o nervosismo das vítimas. Isso acontece porque, via de regra, a *audiência de acolhimento* será o primeiro contato da vítima, nessa situação de violência doméstica, com o Sistema Judiciário. Considera-se que, antes da *audiência de acolhimento*, a vítima tenha sido atendida apenas nas Delegacias, como as DEAMs, e raramente nos Centros de Referência para Mulheres – CRMs.

“Não que tenha problema o *stress*, mas às vezes elas chegam tão nervosas que nem conseguem falar tudo. E até para poder explicar para ela o que é essa audiência, quais as etapas do processo, porque elas chegam lá e nem sabem o que estão fazendo. Então, esse atendimento e acolhimento é necessário que seja feito” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Uma das magistradas ressaltou que a *audiência de acolhimento* é uma oportunidade de escutar o réu, para agir justamente no momento de conceder ou prorrogar as Medidas Protetivas.

“Eu cheguei aqui e os colegas que me substituíam não faziam *audiências de acolhimento* e nem de verificação de Medidas. Eu cheguei aqui, olhando aquilo ali, as rotinas que os colegas faziam, e com base nisso, eu comecei a implementar, e a minha menina dos olhos é a *audiência de acolhimento*. Porque tu conversa, tu senta, se a mulher precisa de uma Justiça Restaurativa, tu sente se está fazendo

alguma injustiça com o homem na prorrogação das Medidas [Protetivas] ou não... Porque, na realidade, embora a gente vá para proteger a mulher, a gente também tem que analisar a situação do homem, tem a questão dos filhos, de todo conjunto” (JUIZA, entrevista, 2017).

Outra magistrada destacou que, nas *audiências de acolhimento*, a parte jurídica é a que menos importa, pois o aconselhamento às famílias em situação de violência é mais importante. Quanto a isso, grifa-se a importância de cada função e cada ator nos JVDFM, não sendo possível a magistrada “assumir” um papel de psicóloga, por exemplo.

“E aí eu aplico ou revogo a MP e faço a parte jurídica. É claro que meu trabalho é mais que isso, é de aconselhamento, a gente é pai, mãe, mediador e psicólogo. A gente faz tudo dentro de uma sala de audiências. A parte jurídica é o de menos” (JUÍZA, entrevista, 2018).

Em suma, o processo é iniciado na Delegacia, com o registro de ocorrência e o pedido (ou não) de Medida Protetiva (MP). O pedido de MP é despachado no mesmo dia para a Vara Especializada, que já marca a *audiência de acolhimento*. Caso seja final de semana, é possível deixar uma pauta de procedimentos e rotinas ao juiz de plantão, para que este marque a *audiência de acolhimento* de imediato. O tempo máximo entre o pedido de Medida Protetiva e a designação da *audiência de acolhimento*, por decisão da Corregedoria do TJ-RS, é de 30 dias, conforme afirmou uma magistrada.

4.3.3 Encaminhamentos aos Grupos Reflexivos e à Rede de Atendimento Especializado

Tendo em vista que as equipes multidisciplinares são raramente encontradas nas Varas Especializadas, o comum é que cada Vara crie articulações a partir da Rede de Atendimento Especializado do município ou construa parcerias com organizações que, na percepção da magistrada, auxiliarão no combate às violências contra as mulheres.

O encaminhamento mais realizado pelos JVDFM é para os Centros de Referência para Mulheres – CRMs, serviço encontrado em seis municípios visitados: Pelotas, Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Caxias do Sul. Em Rio Grande e em Santa Maria, os encaminhamentos são para os Centros de Referência

Especializado em Atendimento Social – CREAS, embora tenhamos constatado nesta pesquisa que as mulheres em situação de violência não costumem comparecer ao serviço nessas cidades.

Outro tipo de encaminhamento bastante frequente nos JVDFM do Rio Grande do Sul é o encaminhamento para os Grupos Reflexivos de Gênero, que podem ser oferecidos para as mulheres em situação de violência, para os homens autores de violência, ou para os casais que permanecem juntos ou estão reconciliados. Os Grupos Reflexivos costumam acontecer nas dependências do Fórum ou da Vara Especializada, e frequentemente são ministrados por mediadoras capacitadas pela Justiça Restaurativa, sendo estas servidoras do Fórum, de algum serviço da Rede de Atendimento Especializado, ou voluntárias.

Em São Leopoldo, porém, o Grupo Reflexivo é oferecido por uma Organização Não Governamental – ONG, intitulada Isaura Maia. Nesse caso, a mediadora não é capacitada pela Justiça Restaurativa; é socióloga e a abordagem de aplicação do Grupo é sociocultural. Na mesma linha que São Leopoldo, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP de Pelotas, nomeada como Núcleo de Atenção à Criança e ao Adolescente – NACA, oferece um Grupo Reflexivo para os autores de violência.

Outros encaminhamentos encontrados nas Varas Especializadas foram para estagiários e profissionais de atendimento psicossocial e/ou jurídico oriundos de universidades. Esse tipo de parceria foi encontrado em cinco municípios: Pelotas, Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Santa Maria. O atendimento, nesses casos, costuma acontecer nas dependências do Juizado, principalmente nos dias das *audiências de acolhimento*.

Todos os encaminhamentos abordados nessa seção serão explicados de forma mais detalhada e ilustrativa no capítulo 6.

5. A ATUAÇÃO E AS PERCEPÇÕES DAS BUROCRATAS DE RUA

O Judiciário tem um importante papel na implementação das políticas públicas, cumprindo, por vezes, a função de veto, de poder de decisão, de árbitro imparcial e de representante da sociedade. Quando o Judiciário atua como árbitro, os tribunais asseguram a aplicação efetiva das políticas públicas tal qual um “fiscalizador externo de

contratos firmados por terceiros e um mediador entre as partes do contrato” (DIAS; MATOS, 2012, p. 50).

Para que cumpra o papel descrito anteriormente, no entanto, o Poder Judiciário vale-se de suas instituições e seus atores institucionais. No caso das Varas de violência doméstica, os principais atores são as servidoras do cartório, do gabinete e das equipes multidisciplinares (burocratas), as magistradas (juízas) e as promotoras, vinculadas ao Ministério Público.

Os atores centrais do sistema de justiça criminal são as juízas. Conforme discorre Azevedo (2010), as pesquisas sobre o comportamento, a mentalidade e a origem social das magistradas e dos magistrados em geral evidenciam “a falácia do mito da neutralidade, abrindo um campo de indagações sobre as reais motivações das decisões judiciais” (AZEVEDO, 2010, p.223). Izumino (2004), em pesquisa sobre o Poder Judiciário, concluiu que a Justiça, ao julgar os casos que lhe são apresentados, pauta-se não somente pelo crime e os elementos que comprovem sua ocorrência (elaboração, materialidade e os vínculos pertinentes a esses dois aspectos), mas também considera as motivações extralegais do crime, relacionadas aos comportamentos sociais das vítimas e de seus agressores. Em relação aos casos que envolveram conflitos de gênero que foram analisados por Izumino, os papéis sociais são sempre referidos às instituições família e casamento, e aos aspectos definidores desses papéis sociais nessas instâncias: sexualidade feminina e trabalho masculino.

Muitas vezes, os/as juízes/as se valem desses papéis definidores para compreender as narrativas de réu e acusado, ou agressor e vítima. Para Rochele Fachinetto (2012), as narrativas sobre um fato ou sobre determinada pessoa são variadas, múltiplas, não coerentes e não lineares. A multiplicidade de versões para a mesma história, que partem dos agentes, dos réus, das testemunhas e das vítimas, são histórias em disputa, e não há como dissociar tais histórias da vida social, das práticas e dos significados sociais tão complexos (FACHINETTO, 2012). Assim sendo, a violência de gênero e contra a mulher pode passar por um processo de ressignificação nos momentos de julgamentos, onde ocorrem a banalização da violência, e a valorização das instituições “família” e “casamento”, em detrimento dos direitos das mulheres, invisibilizando o problema da violência (SANTOS, 2010).

5.1 Valores e visões de mundo das burocratas de rua: influências sobre as decisões cotidianas

A clientela dos serviços públicos, por sua vez, possui diferentes experiências de vida, distintas personalidades e vivem sob diversas circunstâncias. Quando busca os serviços públicos, no entanto, todos os indivíduos passam a ser “transformados em clientes, relacionados a poucas categorias de identificação, e tratados de acordo com essas categorias mínimas, como se a definição de seus problemas pudesse ser catalogada em uma das categorias padrão” (LIPSKY, 1980, p.59).

O processo de transformar os indivíduos em clientes e aloca-los às categorias de tratamento é um processo social, conforme explica Lipsky (1980), criado a partir da visão de mundo dos atores institucionais. As ideias das burocratas de rua, assim como suas visões de mundo, conformam a percepção que essas tomadoras de decisão possuem em relação à temática em que atuam, influenciando a decisão a ser tomada (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Para Lipsky (1980), a construção social da clientela é afetada pelos seguintes poderes das burocratas de rua: 1. Distribuição de benefícios e sanções; 2. Estruturação do contexto em que haverá interação com a clientela e com a agência/serviço; 3. Ensinar as beneficiárias a serem clientes, isto é, quais são as expectativas em relação às possibilidades reais de solução, e como ocorre a tramitação dos processos, etc; e 4. Alocação de benefícios e sanções psicológicas associadas à interação das burocratas com a clientela.

5.2 A aproximação ao tema da violência doméstica pelas magistradas

Além dos aspectos relacionados às percepções de violência doméstica, também se buscou saber resumidamente a trajetória das magistradas, e seus conhecimentos a respeito dos eventos promovidos pelo CNJ e do Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM (CNJ, 2010).

Para a maioria delas, a aproximação com a temática de gênero se deu desde a promulgação da Lei Maria da Penha, apesar de executarem processos relacionados a outros âmbitos também. Uma delas, apenas, já havia trabalhado exclusivamente com a temática de violência doméstica enquanto advogava voluntariamente para uma Organização Não Governamental.

Das oito juízas entrevistadas, duas haviam trabalhado, antes de ingressar na carreira da magistratura estadual, no Tribunal da Justiça Federal do Rio Grande do Sul;

uma como delegada de polícia. O restante atuava como magistrada em Varas únicas, cíveis ou criminais.

Ao serem questionadas se já haviam recebido alguma capacitação em gênero para atuarem na violência doméstica, todas as magistradas responderam negativamente, mas lembraram que um dos Cursos de Atualização para Magistrados (CAMs) do ano de 2017 havia abordado especialmente o tema da violência doméstica. Algumas juízas, ao falarem sobre suas aproximações com a temática, inclusive citaram o quanto têm aprendido na prática, mas também têm buscado estudar mais a respeito:

“Eu sempre tenho a violência doméstica na minha competência né. Mas a forma como ela te é exigida e se apresenta é muito diferente quando você é competente no Juizado [especializado], o volume é maior, as questões, não é que sejam mais graves – você tem situações graves iguais no interior, mas elas se apresentam em maior quantidade né, **é todo dia essa situação, então você tem de enfrentar de uma forma diferente, né?**” (JUÍZA, entrevista, 2017).

“Já trabalhei [com violência doméstica], mas não de uma forma tão exclusiva como aqui, né. E é bem diferente quando a gente tem tudo que é tipo de processo pra julgar, todas as matérias, **é diferente o olhar que a gente consegue ter para a violência doméstica, para as mulheres em situação de violência**, começar a estudar e entender os motivos e entender como funciona mesmo” (JUÍZA, entrevista, 2017).

A maioria das juízas, afinal, atua na Vara de Violência Doméstica em função de uma promoção no trabalho e da possibilidade de mudança do município em que atuavam. Uma delas, no entanto, afirmou ter optado por se dedicar à violência doméstica ainda antes de trabalhar na Vara Especializada, e demonstra ter consciência de seu papel como ator institucional das políticas públicas:

“Quando foi criada a Vara de Violência Doméstica, eu optei por deixar a parte criminal e me dedicar só a isso, e pra mim foi maravilhoso, é o trabalho que eu mais me realizei até hoje na carreira de magistrada,

porque aqui a gente consegue promover uma verdadeira transformação. **Um juiz da violência doméstica tem outra postura, ele não pode ser um juiz restrito ao gabinete,** que é aquela visão formal que nós tínhamos na época da faculdade, né, o juiz tem de ser engajado e tem de ser um promotor de políticas públicas” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Outra juíza, ao comentar sobre a capacitação em gênero, mencionou o grupo de *Whatsapp*® com suas colegas magistradas, intitulado Fonavid (Fórum Nacional da Violência Doméstica), evento promovido pelo CNJ. É por meio desse grupo virtual que as juízas das Varas Especializadas dialogam e combinam as reuniões presenciais do Grupo com a Coordenadoria Estadual de Mulheres em Situação de Violência – TJ-RS.

“Quando eu soube que ia vir pra cá, fui ler a lei, ler a doutrina, olhar a jurisprudência, e fui conversar com os colegas. No âmbito da Corregedoria Geral de Justiça, nós temos o grupo do Fonavid, que a gente tem reuniões ou mensais ou bimestrais, que a gente trata dos assuntos, vê o que estão fazendo, né...” (JUÍZA, entrevista, 2017).

A capacitação em gênero para as profissionais da Rede Especializada de Atendimento, para as autoras feministas (SORMANO, 2015; HIRIGOYEN, 2006), é de extrema importância, pois muitos profissionais acabam por julgar as vítimas que desistem dos processos judiciais e se reconciliam com os agressores. Hirigoyen (2006) adverte para que, nessas situações, tomemos cuidado para não culpabilizar as mulheres.

“Os profissionais que estimulam uma mulher a deixar o cônjuge que a maltrata muitas vezes se irritam quando a veem voltar para junto dele, e as explicações que então dão, em seus esforços de dar-lhes responsabilidade, a deixam muito mais em culpa. Eles se esquecem de que, se as surras foram possíveis, foi porque, desde o início da relação, o terreno estava preparado e as defesas da mulher, suspensas” (HIRIGOYEN, 2006, p. 87).

5.2.1 Fonavid e Jornada Lei Maria da Penha

A participação das magistradas nos eventos promovidos pelo CNJ, como o Fonavid e a Jornada Lei Maria da Penha, é de fundamental importância para o andamento das Varas Especializadas em todo o país, pois é um momento para a formulação dos Enunciados da Lei Maria da Penha (Fonavid), a discussão de procedimentos e práticas dos Juizados, a apresentação de mecanismos sendo implementados nas Varas Especializadas, a articulação entre as magistradas de todo o país e a capacitação das magistradas e das técnicas componentes das equipes multidisciplinares que recém foram designadas aos JVDFM.

Dentre as oito magistradas entrevistadas, quatro já participaram de Fonavids e da Jornada Lei Maria da Penha, enquanto duas participaram apenas do Fonavid e duas não participaram de qualquer evento. A maioria das percepções sobre os eventos foi positiva, exaltando-os como oportunidades para obter mais conhecimento sobre a temática. Uma das magistradas ressaltou que as juízas das Varas de Violência Doméstica possuem uma identidade em comum, “quase como uma religião”, e que os Fonavids enaltecem isso:

“O Fonavid foi maravilhoso, um dos melhores eventos que eu já fui. Ele é só de juízes, tem a parte técnica, mas menos, e tem pessoas apaixonadas. Eu voltei muito empolgada de lá, de ver o quanto as pessoas gostam de trabalhar com isso, **quase como uma religião**, e o quanto os juízes são interessados nisso. De outras áreas não se vê tanto, porque não tem encontro de juízes cíveis, por exemplo” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Sobre a Jornada Lei Maria da Penha, a mesma magistrada respondeu que não ficou sabendo que o evento aconteceria: “esse só vai a corregedora e mais duas integrantes, não é aberto pra nós”, demonstrando uma falta de informação a respeito do evento. A princípio, chama a atenção tal resposta, na medida em que a participação das magistradas é incentivada.

Uma das magistradas disse já ter ido ao Fonavid e apresentado os mecanismos de Justiça Restaurativa que tem aplicado na Vara de Violência Doméstica. Para ela, o evento conta como um aperfeiçoamento profissional; no entanto, não há nenhum auxílio financeiro nem incentivo por parte do TJ-RS:

“Nós também temos a Jornada Maria da Penha, que tem a possibilidade de participação dos juízes de Violência Doméstica, e tem o Fonavid. É só a questão da dificuldade, porque em razão da situação do Estado e do Tribunal, o Tribunal não custeia, então **os juízes acabam buscando isso, um aperfeiçoamento, mas sem o apoio institucional**” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Contrastando a opinião das outras colegas, uma juíza demonstrou seu descontentamento para com os trabalhos apresentados no Fonavid, inclusive pelas magistradas no Rio Grande do Sul. Essa juíza, especificamente, não concorda com a aplicação da Justiça Restaurativa ou outros programas alternativos na Lei Maria da Penha, o que pode ter contribuído para sua visão negativa do evento – já que, cada vez mais, trabalhos desse tipo têm sido apresentados.

“Não me julga, fui no segundo, no quarto, no quinto e não fui mais. Havia um tempo que o estado de Rio Grande do Sul era protagonista, em todas as áreas. Então ir no Fonavid era ficar escandalizado com o primitivismo do restante do Brasil. Hoje, francamente, tirando alguns trabalhos pontuais que estão funcionando sobre intervenção de igrejas, de credos, **o resto é brincar de fazer um crochet, um desenho, um cartaz, ou seja, é infantilizar a mulher**. Lamentavelmente os Fóruns de Violência Doméstica viraram um espaço de disputa estética, **parece que hoje falar em violência contra a mulher no judiciário é coisa de mulherzinha, vamos brincar de roda, é uma vergonha**” (JUÍZA, entrevista, 2017).

O último depoimento revela que há uma visão crítica em, além de utilizar os mecanismos da Justiça Restaurativa nas Varas de Violência Doméstica, incentivar o uso destes mecanismos nos eventos como Fonavid.

5.2.2 O Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM

O Manual de Rotinas e Estruturação dos JVDFM (CNJ, 2010) explicita práticas e procedimentos que devem ser encontrados nos Juizados, além das estruturas física e

humana das referidas instituições. É o principal documento normativo publicado que traz diretrizes específicas a respeito das matérias dos JVDFM.

Levando isso em consideração, uma das hipóteses da presente pesquisa era de que as magistradas tinham conhecimento e utilizavam o Manual, pelo menos quando estavam recém-chegadas nas Varas. Conferiu-se, no entanto, que nem todas as magistradas conheciam o Manual (CNJ, 2010): duas não o conheciam, enquanto as outras seis já tinham ouvido falar dele. Apesar de responderem que conheciam o Manual, ao serem questionadas se já haviam o utilizado alguma vez para consulta, apenas duas magistradas afirmaram conhecê-lo e utilizá-lo.

O argumento para não o utilizar é porque ele contempla as estruturas e rotinas ideais em um Juizado, nem sempre aplicáveis na prática, principalmente no que corresponde às equipes multidisciplinares. Conforme expôs uma magistrada, ela não consultou o Manual depois de lê-lo pela primeira vez porque ficou frustrada em não conseguir implementar suas proposições:

“Esse Manual de Rotinas... Aqui o nosso grande problema é a ausência de uma equipe multidisciplinar. Eu até fui tentar consultar, mas quando começou a falar da equipe multidisciplinar eu fiquei meio... meio assim, chateada, por não ter aqui e ser bem fora do meu alcance. **Daí não consultei mais, porque eu não consigo aplicar o que eu leio**” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Outra magistrada, com a mesma visão da última citada, acredita que o Manual é difícil de ser aplicado na prática e que o trabalho dela na Vara parte da criatividade, e não da normatividade.

“O manual, ele é um pouco difícil de alcançar, digamos assim. **Cada juizado trabalha com o que tem, com a criatividade que você tiver...** Então aqui em [município] a minha rede é muito boa mesmo, né. (...) Tudo que a gente não consegue por meio do Judiciário, por questões orçamentais e de pessoal, a gente tem por meio dos convênios, tudo não, né, não tem nada de perfeito e nem vai chegar no perfeito, mas a gente vai caminhando” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Na percepção de outra magistrada, no entanto, seu trabalho é estruturado nas relações do Juizado. Ela afirmou ter lido o Manual uma vez e ter visto que suas proposições se enquadram “mais ou menos” na rotina e estrutura da Vara aonde atua.

“Esse manual das rotinas ensina... Mas quando eu vi que aquilo ali é mais ou menos o que discutimos e fazemos, nunca mais olhei aquele negócio, vou ser bem sincera. Vamos estruturando com base nas nossas relações” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Em outro município, e provavelmente de forma irônica, uma magistrada sugeriu que a utilidade do Manual foi mostrar o que poderia deixar de ser feito: “Foi útil para a gente ler e ver o que podia deixar de fazer” (JUÍZA, entrevista). Ao encontro do que já foi mencionado, outra magistrada percebe o Manual como menos relevante do que a realidade de cada comarca.

“Tem uma cartilha, mas não é de observância obrigatória e ele foi feito logo que saiu a Lei, para saber como se organizar. E agora que os juizados já estão estabelecidos, a gente não é guiado por aquilo. E também tem a realidade de cada comarca. Protocolar não tem nada [no Manual], e as rotinas se estabelecem de forma meio livre” (JUÍZA, entrevista, 2017).

A juíza não levou em consideração, porém, que um Juizado já criado e estabelecido pode estar sendo aprimorado ao longo do tempo, tentando ajustar a cultura de sua comarca, e a estrutura física e humana do Fórum e Juizado, aos procedimentos encontrados no Manual. Ao contrário do afirmado por ela, o Manual (CNJ, 2010) não estabelece rotinas de forma livre; ele apresenta sugestões detalhadas a serem seguidas para que as Varas Especializadas do país não somente possuam um padrão mínimo de atuação que perceba as questões relacionais de gênero, mas também sigam a Lei Maria da Penha inalteradamente.

Além de servir para o conhecimento das magistradas e profissionais das Varas Especializadas, o Manual também foi elaborado como instrumento político, podendo ser utilizado para pressionar os Tribunais Estaduais para que forneçam a cada comarca as demandas mínimas solicitadas pelo Manual, como a equipe multidisciplinar.

5.3 Outras burocratas da Vara Especializada

Ainda nas Varas Especializadas, foram entrevistadas quatro assessoras, uma chefe de cartório, uma psicóloga judicial e uma assistente social judicial. As duas últimas formam as “equipes multidisciplinares” de duas comarcas. Nenhum tipo de capacitação ou curso em violência doméstica foi oferecido a elas por parte dos Juizados ou da Rede de Enfrentamento. Quando eram questionadas sobre como se sentiram quando passaram a trabalhar na Vara Especializada, a maioria das entrevistadas dava a entender que ainda estavam aprendendo não só sobre violência doméstica, mas a respeito de sua função na Vara.

“Eu aprendi na prática. Eu não sabia nem como era a violência doméstica. (...) E eu não tinha nem ideia. Quando comecei a trabalhar aqui, me apavorei com o número [de processos]. Nós saímos da [Vara de] Crime com 5.000 processos, tiramos tudo de dentro da [Vara de] Crime e colocamos aqui. E eu fiquei pensando assim: eu nasci em [município], mas como assim, isso acontece aqui? A gente não ouve falar. Eu nem entendia direito o que estava acontecendo. 10, 15 Medidas Protetivas por dia... Isso é muito! Aí fui ter noção do que é trabalhar no cartório da violência doméstica. **Hoje minha análise da Vara é que pra mim é como se fosse a emergência do HPS [Hospital de Pronto Socorro], ele é dinâmico, é rápido e tem de ser eficaz**” (CHEFE DE CARTÓRIO, entrevista, grifos meus, 2017).

A chefe de cartório, ao fazer uma analogia entre a Vara de Violência Doméstica e o Hospital de Pronto Socorro de Porto Alegre, externava o quanto achava seu trabalho dinâmico e cansativo, conforme fica mais claro no decorrer de seu discurso.

Uma assessora disse que a Vara da Violência Doméstica tinha características do Direito Penal e de Família, e que era o espaço onde se acatam os conflitos familiares que as pessoas não conseguem resolver de outra forma ou em outras Varas:

“Olha, é uma matéria muito interessante para se trabalhar. (...) já me afeiçoava por essa área do Direito Penal. Mas a violência doméstica

tem um aspecto menos do Direito Penal e mais do Direito de Família. E tem os conflitos familiares que as pessoas acabam não conseguindo resolver de um modo ou outro e acaba parando na [Vara da] Violência Doméstica. Então tem uma característica híbrida entre Direito de Família e Direito Penal” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

Outra assessora classificou como “um desafio” a aproximação com a temática da violência doméstica e a rotina da Vara Especializada, pautada em articulações e convênios:

“Eu fui estagiária da Doutora, e depois ela me chamou pra trabalhar como assessora, e até então a gente só tinha trabalhado em Vara Cível, então como ela quis vir pra [município], que era a cidade dela, foi a vaga que abriu, **daí foi meio que um susto...** Ah, vamos pro crime, vamos trabalhar com violência doméstica, e ahm.. **Isso foi um desafio, porque a Doutora teve que montar toda essa questão de firmar convênios com a [universidade] e as ONGs para encaminhar os homens para o grupo de reflexão**” (ASSESSORA, entrevista, grifos meus, 2017).

Apesar de não receberem capacitações, de fato, sobre gênero, algumas magistradas destacaram a importância das conversas diárias entre a equipe sobre os casos sendo julgados, ou em reuniões mensais.

“Não [tem capacitação], é diálogo permanente, nós somos uma equipe só e todo mundo sabe tudo que se faz e como se faz, o cartório, a gente está sempre reunida e conversando, o requisito fundamental para trabalhar aqui é: ninguém julga a fala do cliente do balcão, é botar no papel e analisar o problema. Eu não quero saber se é bonita, se é feia, se é gorda, se está falando mal, traz pra cá, vamos estudar o caso, atender com respeito, bom dia, boa tarde, pois não, sim, pode te dizer o osso que quiser, chama atenção, diz que está faltando com a educação, mas não responde. E funciona” (JUIZA, entrevista, 2017).

A juíza, ao comentar sobre como instrui os funcionários do cartório, demonstra que, na sua percepção de capacitação, o assunto mais abordado seria o respeito. Apesar de ser uma característica importante para as burocratas em nível de rua e todos os indivíduos, espera-se uma instrução especialmente relacionada à violência doméstica e familiar e às relações de gênero.

Outra juíza, no entanto, informou fazer reuniões mensais a respeito dos fluxos e procedimentos da Vara, além de ressaltar a importância da escuta sensível ao público e do sigilo dos processos.

“O que eu faço são reuniões mensais com o pessoal, (...) aí a gente vai conversando sobre os temas, as rotinas de trabalho... (...) e quando chega um funcionário novo, [eu] converso, explico como funciona, falo que não é uma Vara normal, comum como outra Vara, **a gente tem de ter um olhar diferenciado, porque aquela mulher chega muito fragilizada e envergonhada de estar aqui**, não quer... Isso a gente escuta bastante "ai eu não queria estar aqui", "estou morrendo de vergonha"... E a gente tenta colocar que não precisa ter [vergonha]. Então, ter essa escuta diferenciada, tentar se colocar no lugar daquela pessoa ali... E as questões de sigilo (...) porque são questões muito íntimas da vida das pessoas” (JUIZA, entrevista, 2017).

É possível pensar, de acordo com as percepções das burocratas, que as capacitações sobre gênero simplificariam o processo de entrada ao trabalho no Juizado Especializado, facilitando o entendimento sobre a temática da violência doméstica e também das dinâmicas entre a Rede de Enfrentamento. Outro aspecto interessante a ser notado é que as assessoras entrevistadas são bacharelas em Direito, mas mesmo assim não demonstraram conhecimento da temática – indicando a possibilidade da Lei Maria da Penha não estar sendo abordada em sala de aula em sua totalidade e diferencial, qual fosse sobre as articulações que a maioria dos serviços efetua para realizar suas funções e implementar a Lei na prática.

5.4 Percepções dos atores sobre a violência doméstica

As percepções sobre gênero e violência contra as mulheres dos atores institucionais impactam no atendimento dos serviços. Como a maioria dos atores entrevistados não recebeu capacitação em gênero, a maioria assumiu ter aprendido sobre a temática na prática ou por conta própria, ao contrário da aprendizagem desenvolvida em cursos de capacitação com abordagens feministas – que demonstraram como as violências contra as mulheres são problemas estruturais, culturais e institucionais. Justamente devido ao último problema citado, a análise da percepção sobre violência doméstica das profissionais dos JVD FM e da Rede de Enfrentamento se torna necessária.

As percepções são organizadas em: aproximação com a temática, visão de violência doméstica da magistrada, visão de violência doméstica dos demais serviços e fatores facilitadores da violência doméstica.

5.4.1 Nos JVD FM

Todas as magistradas referiram que a origem da violência doméstica é a cultura. É a cultura que permite que as mulheres sofram vários tipos de violência sem perceber. A agressão física ou ameaça de morte é o momento crucial em que muitas mulheres se dão conta de sua situação, mas não sabem como sair disso. Nesse momento, procuram atendimento nos Serviços Especializados.

“A mulher está dentro de uma sociedade, então às vezes ela se sente culpada por aquilo que está acontecendo ou ela acha natural porque ela foi criada dentro de um tipo de relacionamento daquele tipo né” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Os sentimentos de culpa e de vergonha foram frequentemente relacionados às mulheres vítimas. Além disso, a violência intrafamiliar também foi bastante citada como um fator estressante à violência doméstica.

“É uma questão cultural, eu sempre explico para as pessoas: se tu apanha do teu marido ou tu bate na tua mulher na frente das pessoas e dos teus filhos, tu ensina que isso é possível de se fazer, tanto para as meninas, daí tu ensina que "ah minha mãe sempre adotou e eu devo

adotar" ou para os meninos, eles podem reproduzir" (JUÍZA, entrevista, 2017).

Outro fator associado à violência doméstica, mencionado por seis magistradas como o problema mais recorrente dos autores de violência, foi o alcoolismo. As assessoras e a chefe de cartório entrevistadas também mencionaram o alcoolismo e a drogadição como grave problema social que afeta a questão da violência doméstica.

Em Rio Grande, ao verificar que o número de MPs concedidas em janeiro foi muito elevado em relação aos outros meses, a magistrada creditou os novos processos do mês ao verão (quando o número de habitantes de Rio Grande aumenta, por ser uma cidade litorânea) e ao calor (quando na sua percepção a maioria da população costuma consumir bebidas alcoólicas). Tanto a magistrada de Rio Grande quanto a de Pelotas mencionaram que a frase mais escutada pelas mulheres vítimas de violência doméstica é: “meu marido é ótimo, salvo quando ele está bêbado”.

Em outro município, uma magistrada comentou que “se tirasse o álcool da sociedade, a gente fechava metade das Varas criminais e todas as Varas de violência doméstica”. Ao ser questionada se o álcool era um fator que aparece nas *audiências de acolhimento* com recorrência, ela respondeu que “tem alguns que não usam nada e são violentos mesmo ou estão reproduzindo o que veem e viveram em ambientes violentos. Mas é incrível, 80% talvez seja alcoólatra” (JUÍZA, entrevista, 2018).

Durante as entrevistas, enquanto as profissionais estavam explicando a rotina dos cartórios e audiências, seguidamente o alcoolismo era mencionado, como se fosse uma característica intrínseca aos autores de violência doméstica. A chefe de cartório entrevistada, ao explicar sua rotina no JVDPM, já integra ao seu discurso um autor de violência alcoolizado:

“De forma prática: a vítima chega na DEAM e registra a ocorrência. A delegada faz o registro e entrega no Fórum. O pessoal do Fórum distribui, porque todo processo tem um número, e entrega pra nós. A gente certifica se dentro do cartório já não tem outra MP envolvendo aquelas partes, e às vezes tem, porque é reiteradas vezes, muitas vezes elas vêm na audiência, eles dizem “vou parar de beber”, tem o atendimento do CAPS. **Tem muito alcoolismo, é o que mais tem.** E aí não dá certo, passa dois meses e elas registram

queixa novamente” (CHEFE DE CARTÓRIO, entrevista, 2017, grifos meus).

Em sua pesquisa etnográfica no IJVDFM de POA/RS, Alimena (2010) criou um capítulo só para as histórias de alcoolismo, intitulado “Água de Beber”. A autora percebeu, entretanto, que as operadoras de direito poderiam ter problemas com o alcoolismo tanto quanto os autores de violência.

Nos casos em que os acusados têm vícios como alcoolismo ou drogadição, eles são encaminhados para o CAPS, para clínicas de reabilitação ou para reuniões dos Alcoólicos Anônimos, indicando a deficiência dos serviços assistenciais para esse público. Em um município, a magistrada fez questão de ressaltar que os autores de violência não são drogados ou alcoólatras, mas batem nas mulheres porque querem estabelecer uma relação de poder com as mesmas:

“Aqui a mais tradicional frase do agressor é: “se não for minha, não vai ser de mais ninguém”. Outra coisa, o homem do [Grupo] é trabalhador, não é vagabundo, desempregado, não é alcoólatra, na sua maioria, não é drogado. O homem bate porque bate. Vamos tirar a ideia de que ele bate porque ele está alcoolizado, aí é uma irresponsabilidade, não, ele bateu porque bateu” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Mencionar o alcoolismo como fator associado para a violência doméstica não significa, em hipótese alguma, utilizar o alcoolismo como “razão” ou “desculpa” para ser violento com as mulheres. As violências contra as mulheres têm raízes causais muito mais profundas que os hábitos dos/as autores de violência, ainda que, para aqueles que já são violentos, o álcool e as drogas possam servir como um “gatilho” para fazer o que já se pensava ou pretendia. As mulheres, todavia, também podem apresentar alcoolismo (D’OLIVEIRA, 2008). Outros fatores associados à violência doméstica são os fatores socioeconômicos, em especial os representantes de atributos de gênero (D’OLIVEIRA, 2008).

5.4.1.1 A clientela dos JVDFM

Em sua pesquisa no I JVDFM de Porto Alegre, Alimena (2010) observou que as profissões mais comuns entre as mulheres vítimas foram de dona de casa (39 casos) e doméstica (34 casos), sendo ainda 18 vítimas desempregadas. Como grau de escolaridade, 41% das vítimas (146 casos) possuem Ensino Fundamental Incompleto; 14,9% (53 casos) possuem Ensino Fundamental Completo; 12,4% (44 casos) possuem Ensino Médio incompleto; 16% (57 casos) possuem ensino médio completo; e 4,5% (16 casos) possuíam Ensino Superior Completo (ALIMENA, 2010, P.134).

As profissões mais comuns entre os(as) acusados(as) foram de pedreiro (18 casos) e motorista (11 casos), sendo 23 desempregados (as) (ALIMENA, 2010, P.133). Como grau de escolaridade, 8% dos acusados é alfabetizado (sabe ler e escrever); 27% (96 casos) possuem Ensino Fundamental Incompleto; 16,9% (60 casos) possuem Ensino Fundamental Completo; 7% (25 casos) possuem Ensino Médio incompleto; 9,6% (34 casos) possuem ensino médio completo; e 2,5% (9 casos) possuíam Ensino Superior Completo (ALIMENA, 2010, P.134).

Ao relatarem os perfis de mulheres e homens em situação de violência doméstica, as percepções das magistradas entrevistadas se assemelham. Todas as magistradas afirmaram que a violência doméstica não tem cor, idade ou classe social, e que pode afetar todas as mulheres independentemente de suas diferenças. Apesar disso, as magistradas concordam que as classes menos favorecidas financeiramente comparecem mais aos JVDFM e aos serviços da Rede de Atendimento Especializado do que as classes mais favorecidas. Para as magistradas, estas últimas possuem recursos financeiros para procurar atendimento particular e têm os processos judiciais como último instrumento a ser utilizado para combater a violência doméstica que sofrem.

“Um dado para os nossos cientistas sociais pensarem é o seguinte: a gente costuma dizer que a nossa clientela é a classe socioeconômica menos favorecida, sabe por quê? Porque a classe mais favorecida tem vergonha e vai procurar as clínicas de acompanhamento. Não quer dizer que o serviço é só para o humilde, não. E vou dizer uma coisa, os advogados que são denunciados, dizem em alto e bom tom que o [Grupo Reflexivo] não é para eles” (JUÍZA, entrevista, 2017).

A magistrada demonstra, com isso, uma importante característica do atendimento nos JVDPM: os autores de violência das classes sociais mais favorecidas não querem participar dos Grupos Reflexivos.

Outra magistrada disse que a falta de uma DEAM em seu município também influencia muitas mulheres vítimas, em situação financeira favorecida, a não prestarem queixas. Ela ainda se lembrou de um caso em que a mulher vítima trabalhava como Guarda Municipal.

“Tem de todas as classes sociais e níveis, mas vou dizer que a maioria são pessoas com menos estudo, não a grande maioria, só a maioria... Porque quem tem mais estudo e condições financeiras acaba tendo muito mais vergonha e não vai na DPPA, tem acesso a advogada particular, psicóloga, terapia e outros serviços. Mas tem em todas as classes e níveis, às vezes a gente vê casos inacreditáveis. Teve uma guarda municipal que trabalhava com arma de fogo, mas chegando em casa apanhava sempre” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Outra magistrada comentou que, quando uma mulher financeiramente mais favorecida decide se expor às operadoras jurídicas, é sinal de que ela já tentou outras maneiras de combater a violência doméstica, que não deram resultado. Em outro município, a magistrada teve o mesmo discurso, mas ressaltou que essa “prática” (das mulheres mais favorecidas apenas irem aos JVDPM quando já tentaram outros meios de combate) não é a ideal. O ideal, para a magistrada, seria que, em todas as violências domésticas ocorridas, as mulheres registrassem o fato, pois a responsabilidade criminal é parte importante para o combate à violência doméstica. O processo criminal seria o “ideal”, para ela, porque nunca se sabe quando a violência tornar-se-á feminicídio ou tentativa de feminicídio.

Em Rio Grande, a magistrada comentou que as denúncias costumam vir de pessoas “mais simples”, mas que muitas mulheres de classe alta também denunciam. Esse pode ser um dos fatores que as mulheres encaminhadas do JVDPM não compareçam ao CREAS do município: afinal, presume-se que muitas das mulheres de classes mais favorecidas não queiram (nem precisem) frequentar um serviço de atendimento social.

Sobre isso, salienta-se que quanto mais pobre é a população atendida pelas burocratas de rua, mais influência essas profissionais terão na vida das beneficiárias (LIPSKY, 1980). É comum, inclusive, que as burocratas pensem que parte do problema das beneficiárias está no fato de serem pobres e na cultura do pobre (LIPSKY, 1980), percepção que não foi verificada no discurso das juízas. Em suma, garantir o acesso das pessoas menos favorecidas economicamente nos serviços públicos é um sinal de progresso social (LIPSKY, 1980).

Por último, manifesta-se que em nenhum momento as entrevistadas mencionaram as etnias/cor do público dos JVD/DM, nem mencionaram as mulheres com deficiência física; houve menção apenas à questão geracional, tendo sido explicitada a violência contra a idosa como uma manifestação de violência doméstica. Destaca-se que apenas uma entre as 28 profissionais entrevistadas é negra (de acordo com a percepção da pesquisadora).

Especificamente em relação à clientela do Juizado, o Suplemento Vitimização e Acesso à Justiça, da PNAD 2009 (IBGE, 2010), verificou que a maioria das vítimas de violência doméstica no Rio Grande do Sul estava na faixa etária entre 40 e 65 anos. O dado referente à cor mostrou que, enquanto 67,4% das mulheres que sofreram agressão se declararam de cor branca (contra 82,3% de mulheres brancas na população total da amostra), 32,6% das agredidas declararam-se de cor ou raça preta ou parda (contra 17,3% da população total), o que mostra uma representação proporcionalmente maior de mulheres negras nos casos de violência doméstica.

As mulheres negras, indígenas, LGBTQs e idosas estão mais expostas a sofrerem violências institucionais. Devido a isso, adverte-se que as propostas institucionais relativas à violência doméstica devem contemplar os lugares diferenciados que as mulheres ocupam e as diferentes opressões sociais sofridas, com o propósito de que tais propostas conservem o caráter emancipatório das políticas públicas e sejam convertidas em medidas eficazes que previnam os feminicídios (RODRIGUEZ, 2017).

5.4.2 Na Rede de Atendimento Especializado

As percepções das profissionais da Rede de Atendimento e Enfrentamento é um pouco distinta das magistradas. Diz-se isso porque, enquanto algumas magistradas mencionaram que as mulheres em situação de violência não sabem bem o que querem

no momento da *audiência de acolhimento*, as coordenadoras dos CRMs destacaram a importância da autonomia de cada mulher.

A assistente social de um CRM denotou que, caso as mulheres busquem o serviço, e mesmo assim não desejam prestar queixa, apenas desejam sair do município para ir à casa de uma parente, o papel do CRM é conversar com ela a respeito da violência sofrida, tentar fazê-la entender a matriz social e cultural desse tipo de violência e, por fim, conceder uma passagem de ônibus para ela. A mesma profissional frisou que nunca influenciou uma mulher a sair de um relacionamento violento; essa decisão só cabe às mulheres vítimas. Ainda assim, ela faz o que está ao seu alcance: expõe os tipos de violência que essa mulher está sofrendo e tentam retirar a mulher de um espectro de fragilidade. Para ela, os serviços da Rede Especializada pretendem mudar internamente os sujeitos em situação de violência.

Em um Grupo Reflexivo para os autores de violência, a profissional comentou que o Grupo tem uma perspectiva feminista. Ela nota que as mulheres e os autores de violência apenas concebem a violência como agressão física.

“Temos que analisar pelo olhar da vítima. Se não eles ficam “ah, não fiz nada, só falei algumas coisas”. 99% têm esse discurso inicial. Eles dizem que o que está colocado na notificação não condiz com a realidade, ou “não fiz nada”, ou “não sei porque estou aqui”. Porque, na visão desse homem, a violência doméstica, e a Lei Maria da Penha, é agressão física. Para a grande maioria é assim, eles não conseguem entender, por falta de informação. Não só os homens, as mulheres também. Eles não têm a noção de que a violência psicológica e moral também são violências” (FACILITADORA DE GRUPO REFLEXIVO PARA HOMENS, entrevista, 2017).

Outro assunto levantado pelas entrevistadas foi o preconceito que muitas de suas colegas têm com o trabalho de enfrentamento à violência contra as mulheres. Na Casa de Acolhida de Pelotas (conforme mencionado na seção 6.2 desta dissertação), alguns profissionais optaram por não atuar na temática em função de “não verem resultados, pois as mulheres acabam voltando para os autores das violências” (ASSISTENTE SOCIAL, entrevista, 2017), visão esta que não é compartilhada pela entrevistada.

O preconceito também pode vir das profissionais da área jurídica. Uma magistrada comentou que muitas colegas ridicularizam a Lei Maria da Penha; enquanto uma assessora, de outro município, ressaltou que ficou impressionada com o preconceito que muitas pessoas têm com a Lei Maria da Penha, inclusive da área do Direito, por acreditarem que, quando as mulheres desistem dos processos judiciais ou quando retornam aos agressores, a Lei falha.

A respeito da manutenção dos processos jurídicos e à decisão de muitas mulheres vítimas em interromper a acusação, é necessário, primordialmente, discutir sobre o ciclo da violência doméstica. Marie-France Hirigoyen (2006 apud BATAGLIN, 2016) descreve o ciclo da violência entre casais em quatro fases: tensão, agressão, desculpas e reconciliação. A última fase, também chamada de lua-de-mel, costuma ser o momento em que as mulheres voltam a ter esperanças de que o agressor não mais produzirá violências, fazendo com que seu nível de tolerância à agressão seja, inclusive, aumentado. Também é o momento em que muitas mulheres retiram a queixa contra o agressor. No cenário brasileiro, conforme aponta Bataglin (2016), é nessa fase “que as vítimas se reconciliam com o agressor, abrem mão das medidas protetivas de urgência que lhe foram concedidas, retratam-se da representação oferecida por ocasião do registro de ocorrência, e retornam ao convívio com seu algoz” (BATAGLIN, 2016, p.27).

Dentre os fatores que impulsionam as mulheres a permanecer em relacionamentos abusivos, estão o afeto e o desejo de cumprir seu papel social como esposa e, assim, cuidar do companheiro. A proteção dos filhos, assim como a possibilidade de mantê-los amparados pela instituição “família”, também estão entre os fatores. Hirigoyen (2009), ao discutir sobre a violência psicológica, salienta que a gravidade da violência sofrida pela mulher possui estreita relação com a proximidade afetiva, porque é de onde circulam os afetos mais fortes que podem emergir os sofrimentos mais intensos. Para a autora, “mesmo que pareça lógico que, quanto mais grave for a agressão sofrida, maior seja o desejo da mulher de ir embora, o que constatamos, ao contrário, é que, quanto mais graves e mais frequentes são os maus tratos, menos a mulher dispõe de meios psicológicos de partir” (HIRIGOYEN, 2006, p. 102).

6. ARTICULAÇÕES PARA O ATENDIMENTO DAS MULHERES E DOS AUTORES (A) DE VIOLÊNCIA

Nos estudos de políticas públicas, as redes de políticas podem ser interpretadas sob dois enfoques: no primeiro, as redes estão associadas às formas de relações entre o Estado e seus grupos de interesse. No segundo, as redes são concebidas como uma forma de governança, que age como um mecanismo para mobilizar recursos políticos em situações que estes recursos estão dispersos entre atores públicos e privados (DIAS; MATOS, 2012).

No enfoque da governança, as redes de políticas públicas caracterizam uma forma de interação público e privada, baseada em uma coordenação não hierárquica, oposta à coordenação hierárquica e do mercado (DIAS; MATOS, 2012). Os padrões dessas redes, sob essa ótica, são a interdependência dos atores, a diversidade de atores (e cada um com suas próprias metas), e as relações de natureza duradoura entre os atores (DIAS; MATOS, 2012).

Considerando as definições teóricas apresentadas, as Redes de Atendimento Especializado às Mulheres em Situação de Violência e, conseqüentemente, as Redes de Enfrentamento, podem ser definidas desde os mesmos padrões. Nas Redes de Atendimento, os atores possuem diferentes papéis, funções e metas, que perpassam os boletins de ocorrência, os cartórios, as audiências, os atendimentos psicossociais, as buscas de pertences, talvez os abrigamentos, entre outros. Abarcando tudo isso, a Rede de Enfrentamento ainda se expande e se relaciona com outras instituições especializadas em gênero, tais como: os organismos governamentais gestores de políticas de gênero, como as Coordenadorias, Departamentos e Secretarias de Políticas para as Mulheres; os Conselhos de Direitos das Mulheres, como os Condims; os movimentos sociais feministas e de direitos das mulheres; o Ministério Público; a Defensoria Pública; o Poder Legislativo; as universidades; as ONGs. Às Redes de Enfrentamento, cabe ainda estabelecer um fluxo transversal de políticas públicas de gênero em todos os setores governamentais, coordenando esse fluxo por meio de uma gestão intersetorial das políticas públicas. Idealmente, as Redes de Enfrentamento contemplam todos os serviços governamentais, e ainda podem se relacionar aos serviços privados e do terceiro setor (BRASIL, 2011).

Nesse cenário, cada ator tem suas metas e suas rotinas estabelecidas em seus serviços, que por sua vez, atendem aos diferentes setores governamentais, não

governamentais e privados. Apesar disso, os atores são interdependentes, pois suas funções são complementares, e tratam de implementar a Lei Maria da Penha em sua totalidade no que se refere ao tratamento das mulheres e dos autores de violência. Com isso, confere-se que os atores dessas Redes são heterogêneos, e que não há número limitado de participantes – pelo contrário, quanto mais participantes e deliberação, melhor.

Foi confirmado, através da presente pesquisa, também, que as Redes Municipais de Atendimento e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres apresentam uma integração elevada. Das oito magistradas entrevistadas, cinco sabiam informar qual a frequência das reuniões da Rede Municipal de Enfrentamento. No entanto, eram as profissionais dos CRMs que demonstravam maior aproximação às Redes, explicando sobre os trâmites e dinâmicas das reuniões e, muitas vezes, sobre a história das políticas públicas municipais para as mulheres. Em alguns Juizados, as magistradas afirmaram que participavam das reuniões e, em outras, designavam outra profissional para participar. Por isso, não se pode afirmar que todas as magistradas participem das reuniões da Rede de Atendimento e Enfrentamento.

A coordenação das Redes está, em muitos municípios, a cargo do CRM; já em outros, é de responsabilidade dos organismos gestores das políticas para mulheres ou de gênero. Os dois municípios que apresentaram Redes menos articuladas no Rio Grande do Sul, de acordo com a percepção das entrevistadas das Varas Especializadas e outros serviços, foram os de Santa Maria e de Rio Grande. A inexistência de Redes institucionalizadas está, provavelmente, relacionada à inexistência de organismo gestor da temática no executivo municipal e de CRM.

Nesse capítulo, são relatadas as formas de articulação encontradas nos JVDfM com outros serviços.

6.1 Redes Municipais de Enfrentamento e Atendimento às mulheres em situação de violência

Os integrantes dos serviços da Rede de Atendimento e Enfrentamento constituem as Redes Municipais. Para a formulação de programas, elaboração de projetos e discussões, as Redes reúnem-se em encontros. Durante o trabalho de campo, observou-se que as reuniões das Redes Municipais ocorrem em diferentes locais e são organizadas por distintos serviços, de acordo com o Quadro 6.

Quadro 5 Reuniões das Redes Municipais de Enfrentamento e/ou Atendimento: coordenação e frequência de encontros

| Municípios/ Reuniões da Rede Municipal | Coordenação | Frequência | Local |
|---|--|-------------------|---|
| Rio Grande | JVDFM | Semestral | JVDFM |
| Pelotas | CRM e organismo gestor (Coordenadoria) | Bimestral | Organismo gestor (Coordenadoria) e Condim |
| Porto Alegre | Organismo gestor (Coordenadoria) | Mensal | Organismo gestor (Coordenadoria) |
| Canoas | CRM | Mensal | CRM |
| São Leopoldo | CRM e organismo gestor (Secretaria) | Mensal | CRM e organismo gestor (Secretaria) |
| Novo Hamburgo | JVDFM e Câmara de Vereadores | Bimestral | JVDFM e Câmara de Vereadores |
| Caxias do Sul | CRM e organismo gestor (Coordenadoria) | Mensal | CRM e organismo gestor (Coordenadoria) |
| Santa Maria | Rede inexistente | | |

Fonte: Entrevistas (2017; 2018). Elaboração Própria.

Em Rio Grande e em Novo Hamburgo, parte dos JVDFM a articulação e coordenação das Redes de Atendimento e Enfrentamento – o que é mais raro, pois essa função normalmente é exercida por organismos do Poder Executivo, e não do Poder Judiciário. A frequência menos assídua de reuniões em ambos os municípios pode estar relacionada à sua coordenação pelas Varas Especializadas; nesse sentido, acredita-se que a acumulação de funções e papéis pelas instituições da Rede e pelos atores possa prejudicar a realização e a mediação de reuniões deliberativas para articular a mesma.

Apesar das Varas nessas cidades estarem articuladas com a DEAM, com as Guardas Municipais e a Patrulha Maria da Penha, da Polícia Militar, os serviços da Polícia não foram citados por nenhum serviço como “coordenadores ou organizadores” de reuniões ou de encontros deliberativos. Segunda as magistradas, a articulação para com os serviços de segurança pública partiu delas.

Verificou-se que a existência de serviços nos municípios impacta diretamente na organização e manutenção das Redes Municipais de Violência Doméstica. O CRM e o

organismo gestor foram os serviços mais mencionados pelas entrevistadas como coordenadores das reuniões; mas os Juizados apareceram, em dois municípios, como as instituições mais envolvidas nas reuniões. Isso significa que, de fato, as atribuições das Varas Especializadas ultrapassam os trâmites jurídicos e tomam à frente em decisões que afetam todo o combate à violência doméstica nos municípios.

6.2 Quais as instituições que constituem as Redes?

As instituições que fazem parte das Redes Municipais de combate à violência doméstica, incluindo tanto a Rede de Atendimento quanto a de Enfrentamento, variam de acordo com o cenário sociopolítico e a história de cada município.

A identificação das instituições que fazem parte das Redes Municipais foi embasada nos discursos das profissionais entrevistadas das Varas Especializadas e da Rede de Atendimento. As Instituições expostas no Quadro 7, assim sendo, pretendem representar a totalidade de serviços especializados para as mulheres em situação de violência nos municípios com Vara Especializada. No entanto, é possível que as entrevistadas desconheçam alguma instituição municipal e que existam, portanto, outros serviços que não expostos no Quadro 7.

Nos municípios com as Varas Especializadas, as articulações mais encontradas foram entre as seguintes instituições especializadas: JVDFM, CRM, DEAM, Patrulha Maria da Penha e universidades.

Notou-se que a articulação entre os JVDFM e as instituições da Rede de Enfrentamento – organismos gestores de políticas públicas para mulheres, Conselhos Municipais de Direitos das Mulheres, e Movimentos de Mulheres – era menor, prevalecendo apenas nas reuniões da Rede. Algumas magistradas não souberam informar, inclusive, se o município possuía alguma das instituições referidas da Rede de Enfrentamento.

As profissionais dos Centros de Referência para Mulheres, no entanto, aparentaram estar mais cientes a respeito das instituições da Rede de Enfrentamento, sendo possível saber, a partir das entrevistas com estas profissionais, qual o setor e a que o organismo gestor de políticas para mulheres estava vinculado (a maioria dos organismos são Coordenadorias ou Departamentos das Secretarias de Assistência Social

ou da Saúde), qual o nome das burocratas que integravam as instituições, ou qual a história das instituições no município.

Sendo assim, os JVD FM prezam mais pelas articulações com a Rede de Atendimento Especializado para que possam implementar as Varas Especializadas com atendimento integral às vítimas e aos autores de violência, do que pelas articulações com as Redes de Enfrentamento. Os CRMs, por outro lado, costumam estar mais a par das ações, programas e instituições das Redes de Enfrentamento. Com isso, conclui-se que os CRMs cumprem também com a função de vincular a Rede de Atendimento com as Redes de Enfrentamento nos municípios.

Quadro 6 Levantamento das instituições da Rede de Atendimento Especializado às Mulheres em Situação de Violência e da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nomeadas e/ou reconhecidas pelas entrevistadas nos oito municípios estudados.

| Instituições das Redes/Comarca-Município | Rio Grande | Pelotas | Porto Alegre | Canoas | São Leopoldo | Novo Hamburgo | Caxias do Sul | Santa Maria |
|--|-------------------|----------------|---------------------|-----------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|--------------------|
| CRM | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não |
| Casa-Abrigo | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Não | Sim | Sim |
| ONG | Não | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | Não |
| OSCIP | Não | Sim | Não | Não | Não | Não | Não | Não |
| Universidade | Não | IFSul* | Não | UniRitter, Ulbra e La Salle | Unisinos | Feevale | Não | Unifra |
| DEAM | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | Sim | Sim | Sim |
| Patrulha Maria da Penha | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Condim | Não | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não |
| Organismo gestor de políticas públicas para mulheres | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não |
| Movimento de mulheres da sociedade civil | Não | GAMP** | Não | Não | Não | Não | Não | Não |

Fonte: Entrevistas (2017; 2018). Elaboração Própria.

* IFSul: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Riograndense

** GAMP: Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas

6.2.1 Centros de Referência para Mulheres – CRMs

O Centro de Referência de Atendimento à Mulher, ou Centro de Referência para Mulheres, presta o acolhimento às mulheres em situação de violência em horário comercial. Nesses espaços, há acompanhamento psicológico e social, e orientação jurídica, visando à ruptura da situação de violência e à construção da cidadania das mulheres, por meio de atendimento intersetorial e interdisciplinar (BRASIL, 2011). As ações e programas do Centro de Referência pautam-se (ou deveriam se pautar) no questionamento das relações de gênero, base das desigualdades sociais e da violência contra as mulheres (BRASIL, 2011).

Dentre as comarcas pesquisadas, situadas nos municípios de mesmos nomes, apenas dois não possuem CRM: Rio Grande e Santa Maria. Nas outras seis há CRM que dialogue com o JVDFM; dependendo do município, porém, esse diálogo é mais ou menos frequente.

Os CRMs mais antigos, dentre os observados, estão em São Leopoldo (2005) e Caxias do Sul (2006). Todos os CRMs observados foram implementados anteriormente à implantação das Varas Especializadas.

Nos seis CRMs visitados, entrevistaram-se as coordenadoras em cinco deles, e a assistente social em apenas um. Cinco entrevistadas são servidoras da prefeitura, vinculadas à Assistência Social, graduadas em serviço social ou psicologia; uma entrevistada possui Cargo Comissionado, e por ocasião da entrevista, cursava o último semestre do curso de Direito.

Apenas a coordenadora do CRM de Canoas já passou por “capacitações em gênero” devido à sua formação, bacharelado e mestrado na área, e a seu trabalho junto a uma organização não governamental, o Coletivo Feminino Plural de Porto Alegre. As outras profissionais não receberam capacitação em gênero ou em violência doméstica; algumas delas, no entanto, já trabalharam com violência doméstica enquanto em abrigos para crianças e adolescentes ou em abrigos para idosos.

A violência doméstica é, afinal, um tema recorrente para a assistência social. Assim como as magistradas, as profissionais do CRM afirmaram ter aprendido sobre as situações de violência doméstica na prática, exceção feita ao CRM de Canoas, já sinalizado, onde inclusive há capacitação permanente para as profissionais do serviço, que acontece todas as terças-feiras à tarde.

Em relação à Justiça Restaurativa, apenas uma profissional entrevistada, do município de São Leopoldo, é capacitada; esta atua como mediadora de Círculos Reflexivos para os autores de violência no próprio JVDFM de São Leopoldo.

Conforme o documento normativo das Redes de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (BRASIL, 2011), integram os objetivos específicos do CRM a articulação dos meios que favoreçam a inserção da mulher no mundo do trabalho e em programas de capacitação para o trabalho e geração de renda; e a garantia à mulher assistida de acesso aos Programas de Educação formal e não formal, quando couber (BRASIL, 2011, p. 42). Quando observados, apenas o CRM de Caxias do Sul, apesar de um dos mais antigos aqui estudados, não articulava cursos profissionalizantes com outro serviço; foi mencionado pela psicóloga judicial, entretanto, que os cursos estavam sendo elaborados pelo CRM e pela Coordenadoria de Políticas para as Mulheres, e a magistrada da Vara Especializada “eventualmente” autorizaria o convênio. Sobre o acesso aos programas de educação formal e não formal, nenhuma das entrevistadas mencionou a possibilidade de acesso ou a articulação com alguma escola em específico.

Sobre os cursos profissionalizantes, a maioria dos programas é relacionada às oficinas de padaria e artesanato. Sob a ótica da desigualdade de gênero, é possível pensar que relacionar as mulheres a essas funções – comumente ocupadas pelo sexo feminino – não rompe com a desigualdade de gênero no mundo do trabalho. Também é possível analisar os cursos como facilmente aplicáveis no mercado de trabalho e de interesse das mulheres em situação de violência doméstica. Sobre os cursos, as entrevistadas comentaram que:

“É um grupo da universidade, um ciclo de 10 oficinas com alunos da psicologia que começaram na sexta passada. Primeiro vão começar com oficinas de *cupcakes*, depois fotografia, e depois enfeites de natal” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017).

“Estamos desenvolvendo um curso de panificação para as mulheres, tem em torno de 15 a 20 mulheres que fazem parte. Elas estão aprendendo a fazer pães, bolos e bolachas” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017).

Quanto às dificuldades para implementar as parcerias de cursos profissionalizantes nos CRMs, a assistente social relata que a maioria das mulheres que se beneficiam do CRM não possui uma situação financeira que as possibilite chegar até a instituição que está oferecendo o curso. Quando as mulheres conseguem participar dos cursos, enfim, ainda faltam os conhecimentos que permitam divulgar os produtos que confeccionam e vendê-los.

“Tem uns cursos de customização, “leva pra lá e aprende costurar”, mas daí não tem dinheiro para passagem, não tem dinheiro para comprar o material, a customização tem os materiais lá, mas daí não tem dinheiro para a passagem, não tem o lanche, ela vai, mas como tu vai fazer, vai fazer um catálogo, um mostruário para apresentar, como tu vai fazer isso?” (ASSISTENTE SOCIAL, entrevista, 2017).

Para que as mulheres em situação de violência tenham a oportunidade de participar de um curso profissionalizante, portanto, não basta a oferta do curso, é preciso de incentivos de deslocamento e alimentação. Para que essas mulheres aproveitem os cursos ao máximo, inclusive com a aprendizagem de esquemas de logística ou comunicação social, é necessário que tenham escolaridade; o que demonstra a importância das parcerias com escolas de modo geral e com Escolas para Jovens e Adultos (EJA).

Também é de responsabilidade dos CRMs “propiciar, à mulher assistida, os meios para obter o apoio jurídico necessário a cada caso específico” (BRASIL, 2011, p. 42). Na pesquisa de campo, foi notado que essa função tem sido prestada pelo Judiciário, nas Varas Especializadas, e não nos CRMs. Uma coordenadora de CRM contou que estão tentando contratar um advogado, mas para isso acontecer, é preciso criar um Projeto de Lei Municipal, passar pela votação do Projeto na Câmara dos Vereadores, elaborar um Edital Público e realizar a seleção de candidatos.

“Quando aqui cheguei [início de 2017] não tinha técnicos, tinha só eu tendo que organizar tudo isso, e aí então hoje a gente conta com auxílio social e de psicologia

que são funcionários de carreira estatutários e estamos em falta de um assessor jurídico. Mas a Secretaria de Desenvolvimento Social não tem criado um cargo de assessor jurídico, precisa ter porque os CREAS também demandam esse profissional, mas ainda não tem. Então, para chamar um concurso, para ser um estatutário como se deseja hoje [contratar] não tem como chamar, tem de criar uma lei, passar na Câmara, pra daí então criar a vaga pra fazer concurso e poder chamar profissional. Então, por isso, hoje a gente não tem assessor jurídico – e nos faz muita falta” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017).

O diálogo e a comunicação entre os CRMs e os JVDFM pode ser mais ou menos frequente, dependendo do município. Em um dos municípios onde o diálogo é menos frequente, a coordenadora do CRM esclarece que o contato com a Vara Especializada é formal: “[A Vara] nos manda ofícios querendo informações de determinada usuária, daí nós mandamos as informações sobre as mulheres. Informações gerais, nesse sentido: se compareceram aos grupos ou aos encaminhamentos” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017). Na percepção da coordenadora, caso o JVDFM demonstrasse interesse no trabalho do CRM e nas reuniões da Rede, o relacionamento entre as instituições poderia ser mais efetivo, e isso não acontece mesmo com reuniões quinzenais entre ambas as instituições. Ao ser questionada sobre como é o relacionamento entre CRM e JVDFM, ela respondeu:

“Na verdade, ultimamente eles não têm participado das reuniões de Rede, mas eles têm nos convidado para uma reunião quinzenal no Fórum para trocar ideias. Eu diria que assim é razoavelmente bom o relacionamento com eles, mas ahm... talvez... como eu posso dizer...? Mas de qualquer forma, a gente troca informações, só que, como eu posso dizer, eles estão fazendo o grupo [para os autores de violência], e nós atendemos as mulheres. Existe sintonia, mas talvez pudesse ser melhor, talvez não seja do interesse deles, mas

nós estamos tentando nos atualizar mais”
(COORDENADORA DO CRM,
entrevista, 2017).

Nos municípios onde o relacionamento entre CRM e JVDFM apresentou maior afinidade, o CRM está frequentemente em contato com as profissionais do Cartório da Vara Especializada. Em duas dessas cidades, o CRM entra em contato com as mulheres que estão em processo judicial, oferecendo seus serviços. No primeiro caso, a assistente social do CRM comentou que vai pessoalmente até a Vara uma vez por semana para recolher os Termos de Audiência. Nas audiências, as mulheres em situação de violência são informadas sobre a atuação do CRM, e são “encaminhadas” para o serviço. Infelizmente, nem todas as mulheres comparecem ao CRM; mas, nos Termos, é possível visualizar o número de telefone destas e entrar em contato oferecendo o atendimento psicossocial. Em outro caso, a busca ativa tem sido realizada nos mesmos moldes. No passado, o CRM tentava contatar todas as mulheres que haviam realizado Boletim de Ocorrência, mas a demanda era maior do que a capacidade do CRM. Por isso, a busca ativa atualmente está sendo feita somente a partir dos Termos de Audiência.

A busca ativa através do Boletim de Ocorrência ainda é utilizada em um município com Vara Especializada, tendo sido encontrada como rotina em um dos CRMs visitados. Quando o Boletim de Ocorrência é o documento principal para os encaminhamentos, o CRM tende a se articular mais com a DEAM do que com o JVDFM.

Sobre as mulheres em situação de violência que, mesmo após contatadas pelo CRM não comparecem ao serviço, a assistente social de um CRM comentou que muitas mulheres acreditam que a violência doméstica só é resolvida na Polícia ou Judiciário. Na percepção desta entrevistada, as mulheres devem comparecer aos CRMs para entenderem a violência que sofreram, pois, somente assim, elas romperão com o ciclo, estando ou não casadas com o autor da violência.

“Em média são de 85 a 100 Medidas Protetivas [concedidas] por mês. Nós atendemos aqui novas situações em torno de 20, no máximo 30 no mês. Então, digamos assim que 25% dessas mulheres vêm buscar o atendimento. E muitas que chegam aqui ainda não foram

na delegacia, então o primeiro contato delas, às vezes, é aqui. O que eu vejo, enquanto assistente social, é que, pela falta de conhecimento, a mulher acredita que a violência doméstica é resolvida simplesmente no Judiciário, com Polícia e Judiciário. Claro que sim, também, mas não só isso. É uma situação, é um problema social, problema cultural, e que tu precisas de muitas intervenções para conseguir romper o ciclo de violência. E mesmo que ela rompa esse ciclo dessa violência, que ela consiga internalizar nela fatores, conhecimento para que ela não entre novamente nesse ciclo em uma outra relação” (ASSISTENTE SOCIAL, entrevista, 2017).

Sobre os orçamentos dos CRMs, chama a atenção a dificuldade em encontrar normativas sobre isso. O principal documento da Rede de Enfrentamento (BRASIL, 2011) não discorre a respeito dos orçamentos, nem os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004; 2008; 2013). Cabe, então, às Secretarias do Executivo Municipal ao qual estão vinculados os CRMs dispor de orçamento para o funcionamento dos CRMs. Acontece que raramente a Secretaria do Executivo será especializada na temática de violência contra as mulheres, o que prejudica a possibilidade da destinação de recursos a um serviço especializado de atendimento às mulheres em situação de violência. A coordenadora de um dos CRMs comentou que, para o funcionamento dos CREAS e CRAS, há sempre um orçamento disponível, ao contrário dos CRMs:

“Não tem nada, foi por isso que foi colocado aqui na Secretaria de Desenvolvimento Social, porque não tem previsão orçamentária nenhuma. De 2011 a 2016 tinha aquele dinheiro federal que chegou pra compor os serviços, mas se pensou que depois fosse se caminhar com as próprias pernas, só que, na prática, não funciona assim. Todas as políticas hoje consolidadas – CREAS, CRAS, serviços da saúde – todos esses têm verba federal e este tipo de serviço [CRM] não tem nada”

(COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017).

Ainda em relação ao orçamento para manter o CRM em funcionamento e com um serviço de qualidade, destaca-se o caso do CRM de Canoas. Observou-se que Canoas tem uma das Redes mais articuladas do Estado e isso se deve, em grande parte, pela atuação do CRM na elaboração da Rede de Atendimento Especializado e na Rede de Enfrentamento. A própria magistrada de Canoas reconheceu a importância do CRM na Rede Municipal, e afirmou que a Rede já estava bem articulada quando ela assumiu a Vara Especializada.

A mesma equipe, contratada pela Prefeitura de Canoas, atuou no CRM desde sua implementação em 2012. A coordenadora entrevistada do CRM, que integra a equipe desde 2012, também é pesquisadora e integrante do Coletivo Feminino Plural, de Porto Alegre, e do Comitê Latino Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher. Durante os anos em que esteve à frente do CRM, a coordenadora elaborou, com o auxílio da Equipe, o “Protocolo de Atenção às Mulheres em Situação de Violência em Canoas/RS”, enviado e implementado por todos os serviços de saúde de Canoas. A Rede de Canoas já serviu como exemplo em eventos acadêmicos regionais e nacionais. Apesar da reconhecida contribuição do CRM para a Rede de Enfrentamento e Atendimento, a licitação de 2018 da Prefeitura de Canoas para a prestação do serviço do CRM tinha como instrumento convocatório o menor preço cobrado. Com isso, o CRM perdeu a equipe que estava no serviço há seis anos, já capacitada semanalmente, e passa a ter uma equipe nova, com o objetivo de gastar menos do que a anterior.

Sobre as estruturas físicas dos CRMs, destaca-se que em Porto Alegre e em Caxias do Sul, as salas dos CRMs estão interligadas às estruturas dos organismos gestores, integrando o mesmo espaço. Apesar de facilitar a comunicação entre as instituições, a integração pode prejudicar algumas das funções de ambos os serviços. Em Caxias do Sul, o CRM está localizado na Prefeitura, um local aberto e com grande circulação de pessoas, prejudicando aquelas mulheres que não querem ser vistas por terceiros frequentando o CRM – por que estão sendo ameaçadas ou estão se sentindo culpadas ou envergonhadas. Além disso, o espaço para CRM e Coordenadoria conta com duas salas de atendimento, e mais duas salas para funcionárias e secretária. Tal espaço, portanto, não parece adequado para contemplar o CRM e Coordenadoria de Políticas para as Mulheres.

Em Porto Alegre, apesar do CRM estar no mesmo espaço que a Coordenadoria, o serviço está localizado em um prédio central, locado pela Prefeitura. Para entrar no prédio, no entanto, é necessário indicar o nome completo e número de documento de identificação. Os outros quatro CRMs visitados estão em casas, nas zonas centrais dos municípios. Em Novo Hamburgo e Pelotas, o acesso à casa é livre e as portas mantêm-se abertas; já em São Leopoldo e Canoas, as portas são mantidas chaveadas.

A respeito da possibilidade de mulheres em situação de violência levarem suas/os filhas/os para o atendimento no CRM, enfatiza-se que Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo e Caxias do Sul contam com espaço de “brinquedoteca”. Os CRM de Pelotas e de São Leopoldo não possuem espaço para crianças.

Os CRMs situados nas comarcas estudadas são apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 Características dos Centros de Referência para Mulheres (CRM) observados nos oito municípios do estudo.

| Característica / Comarca/Município | Pelotas | Porto Alegre | Canoas | São Leopoldo | Novo Hamburgo | Caxias do Sul | Rio Grande | Santa Maria |
|---|----------------------------------|----------------------|---------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------|
| Ano de implementação do serviço | 2014 | 2012 | 2012 | 2006 | 2011 | 2005 | Não há CRM | Não há CRM |
| Profissional entrevistada | Coordenadora e psicóloga | Coordenadora | Coordenadora | Assistente Social | Coordenadora | Coordenadora e psicóloga | - | - |
| Trajetória | Assistência Social da Prefeitura | Estudante de Direito | Advogada | Assistência Social da Prefeitura | Assistência Social da Prefeitura | Assistência Social da Prefeitura | - | - |
| Capacitação em gênero/violência doméstica | Não | Não | Sim | Não | Não | Não | - | - |
| Atendimento individual | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | - | - |
| Atendimento em grupo | Sim | Não | Sim | Sim | Não | Sim | - | - |
| Capacitação da JR | Não | Não | Não | Sim | Não | Não | - | - |
| Brinquedoteca | Não | Sim | Sim | Não | Sim | Sim | - | - |
| Busca ativa | Sim | Não | Sim | Sim | Não | Não | - | - |
| Articulação com curso profissionalizante | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Não | - | - |
| Palestras para a comunidade/serviços sobre violência doméstica | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | Sim | - | - |
| Assistentes sociais | 2 | 2 | ** | 1 | 1 | 2 | - | - |
| Psicólogas/os | 4 | 2 | ** | 1 | 1 | 2 | - | - |
| Estagiárias/os | 2 | | ** | 2 | 1 | | - | - |
| Total de profissionais* | 9 | 6 | ** | 7 | 4 | 4 | - | - |

Fonte: Entrevistas (2017; 2018). Elaboração Própria.

* O número total de profissionais é relativo ao CRM, e não somente à soma de assistentes sociais, psicólogas e estagiárias. Portanto, outros profissionais podem fazer parte da equipe total, como coordenadora, chefe de administrativo, portaria ou serviços gerais.

** Dados não coletados.

6.2.2 Casas-Abrigo

As Casas de Acolhimento Obrigatório são serviços de abrigamento temporário de curta duração (até 15 dias), “durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas”; são descritos ainda como serviços não-sigilosos, para mulheres em situação de violência, acompanhadas ou não de seus filhos, que não correm risco iminente de morte (BRASIL, 2011, p.27). Já as Casas-Abrigo são serviços sigilosos que oferecem moradia protegida e atendimento integral às mulheres que correm risco de vida iminente em razão da violência doméstica.

Dentre os oito municípios visitados, seis contemplam o serviço de Casa-Abrigo. Nos dois municípios que não contemplam o serviço, São Leopoldo e Novo Hamburgo, as entrevistadas evidenciam a dificuldade em realizar convênios com Casas-Abrigo de outros municípios. Para a implantação das Casas-Abrigo, muitos municípios tiveram auxílio financeiro federal, mas a manutenção das mesmas é de responsabilidade municipal.

A articulação com as Casas-Abrigo ocorre, na maioria das vezes, pelos CRMs, e não tanto pelos JVDPM. As magistradas afirmaram que, quando é evidente o risco de vida das mulheres em situação de violência, a Vara articula com o CRM a entrada da mesma na Casa-Abrigo.

A única Casa-Abrigo visitada foi a Casa de Acolhida Luciety Saraiva de Pelotas. Apesar de ser classificada pelo município como Casa de Acolhida, o serviço tem características das Casas Abrigo por ser sigiloso e abrigar mulheres com risco de morte iminente. Luciety Saraiva foi assassinada quando jovem e sua mãe criou um Movimento de Mulheres que se chama GAMP – Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas. Em outros municípios, manifestou-se interesse em conhecer as Casas-Abrigo, mas as coordenadoras dos CRMs costumavam responder que, por ser um serviço sigiloso, a pesquisadora teria de pedir oficialmente para o organismo gestor de Políticas para as Mulheres por uma autorização de visita.

A Casa Luciety Saraiva localiza-se em um bairro periférico de Pelotas. Nada indica que há moradores no local, o que se alinha ao objetivo da instituição: a discricção e proteção às mulheres. A casa conta com três funcionárias e, no momento da visita, tinha duas abrigadas. Ambas estavam com suas filhas pequenas.

Na Casa, entrevistou-se a assistente social. A orientação da profissional às suas colegas é que não julguem as abrigadas, para que elas possam entrar e sair quantas vezes for necessário. A assistente social conta que, das demandas a serem supridas no serviço, está o tratamento adequado para as crianças e familiares, e o acesso a outros direitos sociais, como habitação e renda. Para ela, a violência doméstica está para a assistência social nas demandas de alta complexidade, compondo um largo rol de áreas sociais cada vez mais sucateadas.

A assistente social é a única funcionária técnica da Casa. Antes dela, a casa possuía um pedagogo e um psicólogo, ambos profissionais homens. De acordo com a assistente social entrevistada, eles foram transferidos por “falta de entendimento e interesse”. Ela também destacou que alguns agentes públicos do executivo têm a visão de que uma casa transitória não precisa de profissionais, então estes acabam sendo deslocados por conta própria ou por pedido da Secretaria de Assistência Social Municipal e Prefeitura. Hoje, a Casa conta com quatro profissionais, incluindo a técnica.

Outra dificuldade abordada foi a realização das visitas de busca ativa em conjunto com o CRM de Pelotas (CRMPel) e o Conselho de Direitos das Mulheres (Condim). Quinzenalmente, por meio das visitas, elas fazem os devidos encaminhamentos para os centros para acompanhamento psicossocial. Um dos encaminhamentos citado pela assistente social é o benefício do Bolsa Família, já que os benefícios eventuais do SUAS dificilmente são concedidos.

A maior demanda do serviço vem encaminhada da DEAM. Além disso, a DEAM e a Patrulha Maria da Penha costumam realizar ações junto à Casa, tais como prisão de agressor, buscar algum pertence na casa das vítimas, ou com Medidas Protetivas.

A assistente social relatou que a abrigada que permaneceu um ano no serviço tinha deficiência intelectual. Após sair da Casa, a abrigada alugou um apartamento em conjunto com sua amiga (ambas com benefícios sociais, uma com Bolsa Família e a outra com Benefício da Prestação Continuada por possuir deficiência física) e voltou a namorar seu ex-namorado e agressor. De seus quatro filhos, ela acabou perdendo a guarda dos dois mais novos, que foram adotados.

A coordenadora do CRM de outro município comentou que é muito comum as mães perderem a guarda dos filhos enquanto estão no Abrigo. A causa, segundo a coordenadora, é a situação psicológica das mulheres, que “naquela situação acabam

esquecendo que têm que cuidar dos filhos, porque elas não conseguem nem cuidar delas mesmas” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017).

As mulheres abrigadas nas Casas não podem se comunicar por telefone ou internet com qualquer pessoa fora da Casa. Para uma magistrada, essa é uma das razões para que muitas prefiram não utilizar o serviço: “Elas não querem, na maioria, né. O que a gente houve é que lá elas perdem a liberdade, pra levar filho, pra posar [dormir]... E em segundo lugar não têm Whatsapp®, né, e hoje se tu tira o Whatsapp®, o povo...!” (JUIZA, entrevista, 2017).

A Coordenadora de um CRM, ao contar sobre a rotina do CRM e o encaminhamento à Casa-Abrigo, destaca outras razões para que elas não queiram utilizar o serviço:

“Elas entram aqui direto por nós, a gente faz a triagem, vê se é caso pra Casa Abrigo, solicita a vaga na Casa, [se] atende os critérios pra ingresso, ela vai pra Casa Abrigo. Quando ela estiver na Casa Abrigo é responsabilidade, do acompanhamento e etc, todo da Casa Abrigo, nós não nos metemos. Depois que ela sai, se permanece no município, a gente vai seguir o acompanhamento dela, então assim, dessas que seguiram no nosso município, elas relataram: ociosidade, de que não têm trabalhos; outras que tem muitas regras na casa, que tem horário pra acordar, que tem horário pra almoçar, que têm que fazer uma série de coisas. Então ainda é um modelo bastante discutível a ser pensado. A gente tem feito algumas discussões, algumas críticas com relação a critério de ingresso, por exemplo, hoje nenhuma casa – pelo que eu sei no Estado todo – aceita meninos maiores de doze anos. Então, oi? Estatuto da Criança e do Adolescente, o direto desse jovem de estar com a mãe?” (COORDENADORA DO CRM, entrevista, 2017).

Nas Casas-Abrigo, as abrigadas dispõem de regimento e normas; parte delas inclui lavar suas roupas, arrumar seus quartos, dentre outros. Em Pelotas, os quartos são compartilhados, há banheiros com ducha disponíveis, máquina de lavar roupa e uma sala com brinquedos infantis e televisão. Em contraste à percepção da pesquisadora, que ao primeiro olhar achou que o local poderia piorar a situação psicológica das

abrigadas, a assistente social do CRM de outro município, ao falar sobre sua experiência com Casas-Abrigo, explicou que mesmo contando com poucos móveis e utensílios, as Casas muitas vezes dispõem de mais aparatos do que a casa das abrigadas. Além disso, as Casas-Abrigo representam a segurança.

“Seguinte: aquela mulher não conhecia chuveiro, né, aí tu vai pra uma casa que tu tem chuveiro perto, tu tem box, tu tem privada, tu tem banheiro, tem caixa da água, tu tem café da manhã no horário, cama com lençol, máquina de lavar, tu tem uma cozinha, serviços gerais. Todo o preço de uma violência sofrida, aí chega numa casa, por mais precária que as casas de acolhida sejam, ela te dá coisas que muitas mulheres não têm. Claro, no início ela tem e depois querem ir embora, por que elas não aguentam mais ficar presas. Essa situação era difícil, eu tinha que trabalhar com a equipe para entender” (ASSISTENTE SOCIAL DO CRM, entrevista, 2017).

6.2.3 Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres

As Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs) são unidades especializadas da Polícia Civil para atendimento às mulheres em situação de violência. As atividades das DEAMs têm caráter preventivo e repressivo, por isso, cabe às DEAMs a realização de ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal, as quais devem ser pautadas no respeito pelos direitos humanos e pelos direitos das mulheres (BRASIL, 2011).

Com a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs passam a desempenhar novas funções, incluindo a expedição de pedidos por medidas protetivas de urgência às magistradas no prazo máximo de 48 horas (BRASIL, 2011). As DEAMs também são competentes pela retirada de pertences nas casas das mulheres em situação de violência, quando estas correm perigo iminente caso voltem às suas casas. Nessas situações, elas são encaminhadas ao CRM.

É nas DEAMs que é realizado o Boletim de Ocorrência Policial (BO) e que se inicia o Inquérito Policial. Conforme o indicado pela Lei Maria da Penha, os inquéritos são iniciados pela autoridade policial no momento em que são registradas as ocorrências (BRASIL, 2006). As ocorrências, por sua vez, são remetidas aos JVDPM para que os

pedidos de Medidas Protetivas sejam analisados e a *audiência de acolhimento* seja agendada.

A autoridade policial pode encerrar o processo, tenha sido concluído ou não, antes que este chegue ao Judiciário. Na pesquisa de Alimena (2010) no I JVDFM de Porto Alegre, RS, do total de 356 processos, apenas 17,7% (63 casos) dos inquéritos policiais iniciados foram concluídos. No mesmo estudo, conferiu-se que, em 57 casos, as vítimas retornaram à Delegacia para “retirar a queixa” alguns dias após o registro da ocorrência, o que foi concedido e os casos foram encerrados (ALIMENA, 2010, p. 136).

A primeira etapa do inquérito policial é o Boletim de Ocorrência. Este constitui, talvez, uma das partes mais importantes do processo de criminalização da violência doméstica e contra as mulheres, pois é a partir dele que as magistradas pautarão seus julgamentos no início do processo judicial – considerando que tal julgamento pode ser definitivo para que uma mulher permaneça viva, vide o deferimento das Medidas Protetivas. Apesar disso, em duas Varas Especializadas, as magistradas mencionaram a disparidade entre a versão encontrada nos Boletins de Ocorrência (BOs) e a versão posterior, constatada nas *audiências de acolhimento*. É importante lembrar que o BO é lavrado por uma autoridade policial, que escuta a vítima, interpreta o seu relato e redige o documento, que depois é assinado pela mulher; numa audiência, o relato da vítima é feito em primeira pessoa.

Uma assessora, cujo município possui Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, alegou que tal disparidade ocorre pela obrigatoriedade para que a vítima conte a sua situação de violência doméstica em vários serviços, e às vezes para mais de um profissional no mesmo serviço. O resultado da disparidade pode ser grave, levando inclusive um réu, que seria culpado(a), à absolvição:

“A gente encontra versões dissonantes, na delegacia ela disse uma coisa e aqui disse outra, e isso inevitavelmente leva à absolvição do réu quando não temos certeza da história. E essa incerteza justamente vem das diversas vezes que ela tem de contar [a história de violência doméstica]” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

Em outro município, a magistrada comentou que as diferenças entre os casos descritos nos BOs e os casos escutados durante as *audiências de acolhimento* são mais frequentes quando os BOs são registrados na Delegacia de Polícia de Pronto

Atendimento (DPPA). O registro da DEAM, porém, pode ser insuficiente para o julgamento judicial da mesma forma.

“No que pese que tenha a DEAM aqui, tem hora de funcionamento, tem atendimento qualificado. No entanto, quando é o caso de registrar no plantão na DPPA, vêm os relatos que tu muitas vezes não sabe nem o vínculo que o ofensor tem com a vítima mulher, nem se é irmão, se é marido ou ex-companheiro. E aí dificulta para o juiz. Então, mesmo que é na própria DEAM, a gente sabe que eles não têm estrutura, então o próprio relato que vem é que não tem o depoimento dele, o dela e as testemunhas, vem só um relato genérico do que ela falou e do atendimento dela. Por isso que a *audiência de acolhimento* é tão importante, para ver se é o caso mesmo de conceder a MP [Medida Protetiva], ver se tem que ser revogada, ou expelida nos casos que foi indeferida (...). **Muitas coisas a gente só vai descobrir na audiência, porque pelo registro do BO e pedido de Medida Protetiva, é bem deficitário**” (JUIZA, entrevista, 2017, grifos meus).

Em um dos municípios onde não há DEAM, somente DPPA, uma assessora chegou a citar a violência institucional que a vítima pode sofrer na delegacia. Ela relacionou isso ao fato de que a delegada era uma mulher, talvez indicando uma crença de que nos serviços em que as coordenadoras são mulheres, o machismo e a violência institucional não estão presentes.

A violência institucional pode se manifestar em diversas formas de abuso, sendo a violência e negligência para com a mulher que, em situação de violência doméstica, busca assistência e atendimento (DINIZ, 2015). A violência institucional pode acontecer inclusive nos serviços especializados, como os Juizados e as DEAMs, mas também pode acontecer nos serviços não especializados, como os CREAs e DPPAs.

“Eu não sei como está agora, a delegada da polícia civil era uma mulher, mas às vezes a Delegacia não está preparada para receber essa mulher [vítima]. Principalmente nos casos das jovens atendidas, então elas são violentadas novamente várias vezes pela Delegacia de

Polícia para depois terem que vir aqui” (ASSESSORA, entrevista, 2017).

Em outro município, a magistrada comentou que, logo ao assumir a Vara Especializada, estabeleceu pessoalmente um protocolo de fluxos junto à DEAM e à DPPA para evitar a violência institucional.

“Logo que cheguei estabeleci fluxos diferentes com a delegada, para que ela aguardasse a audiência para terminar o inquérito policial. Porque ela [a delegada] estava numa situação de processo administrativo pelo atraso, mas não era culpa dela, tudo virava inquérito na DEAM, tinha milhões. Então acordamos que eu não mando mais de tudo, tivemos um diálogo muito bom” (JUIZA, entrevista, 2017).

A magistrada contou que, após estabelecidos os fluxos, voltou a visitar os serviços, averiguando que cada computador na DPPA continha um bilhete ditado pela Delegada, que é engajada no combate à violência doméstica.

“Eu fiz um pleito para o delegado regional, fiz uma pressão bem grande, chamei toda a nossa Rede para pressionar nesse sentido: para que as mulheres sejam atendidas pela DEAM, e nunca pela DPPA, que são policiais plantonistas, e tem muitos relatos de que lá as mulheres são expostas e mal atendidas. Os BOs da DEAM são bem completos. **Fiz reunião com a delegada, e fiz com a DPPA. Daí depois quando eu visitei a DPPA, cada computador tinha um bilhetinho "colocar se tem afastamento do lar, endereço, perguntar pra mulher tal e tal".** A delegada [Fulana] da DPPA adora a [temática da] violência doméstica, então a gente conversou, afinou o que precisava ter, e ela passou a orientação para todos” (JUÍZA, entrevista, 2017, grifos meus).

A articulação da magistrada com as delegadas demonstra que é possível estabelecer fluxos especializados para as mulheres em situação de violência doméstica mesmo quando tal serviço não for especializado – pelo contrário, é possível que seja plantonista e que atenda a todos os crimes.

6.2.4 Patrulha Maria da Penha

A Patrulha Maria da Penha (PMP) é um serviço da Polícia Militar (Brigada Militar) do Rio Grande do Sul que fiscaliza o cumprimento das Medidas Protetivas, em parceria com outros serviços da Rede de Atendimento às mulheres em situação de violência. O serviço foi implementado pela primeira vez em 2012, em Porto Alegre, e seus primeiros dois anos de atuação renderam ao Governo do Rio Grande do Sul o prêmio “A Arte do Bom Governo”, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento¹¹. Em 2016, 22 municípios do Rio Grande do Sul contavam com o serviço da PMP (CONTERATTO; MARTINS, 2016).

A articulação entre JVDFM e PMP varia conforme os municípios. Na rotina dos JVDFM, é bem comum que uma vez por semana as policiais militares, conhecidas como “brigadianas”, da PMP recolham os mandatos de Medidas Protetivas para fiscalizar as situações, e as Medidas Protetivas revogadas, para pararem de fiscalizar.

Todas as entrevistadas demonstraram a importância da PMP na Rede Municipal, embora algumas tenham destacado que, assim como outros serviços estaduais, as PMPs estejam sofrendo com cortes de gastos. Isso foi mencionado por uma juíza que disse saber que as “brigadianas” estavam usando seus próprios celulares e contas pessoais para entrar em contato com as mulheres em situação de violência.

“A Patrulha [Maria da Penha] também funciona com dificuldades, porque faz parte do estado. As duas brigadianas que fazem parte da Patrulha são bem engajadas e comprometidas, mas o último relato delas é que nem celular elas tinham disponíveis. E sem o telefone elas não podiam nem ligar [para as vítimas], então estavam ligando do celular delas mesmo, do próprio bolso, para conseguir esse contato” (JUÍZA, entrevista, 2017).

O depoimento de outra juíza também aborda as dificuldades financeiras para manter o serviço da PMP. A posição da Vara Especializada, nessa situação, é auxiliar financeiramente a Patrulha com, por exemplo, a compra de novos pneus para os carros.

¹¹ PATRULHAS MARIA DA PENHA. Municípios seguros e livres de violências contra as mulheres. Disponível em: <http://www.mulheresseguras.org.br/patrulha-maria-da-penha-rio-grande-do-sul/>. Acesso em 8 março 2018.

“Hoje a gente tem o grupo do Whatsapp® , Polícia Civil, Brigada Militar [Polícia Militar] e Judiciário. Todo o instante a Patrulha tá na rua e nós estamos tendo informações. E pelo fato de estar próxima de todas entidades, especialmente a Brigada Militar, os serviços públicos que estão desfalcados de condição estrutural para trabalhar, a gente tenta aproximação juntando, não digo as migalhas, mas o esforço, o suor, a gente alcança um pouco pro outro. Nosso compromisso é manter a Patrulha, então tudo que é dinheiro que a gente consegue a gente manda para a Patrulha, as vezes o Comando pede “preciso de dinheiro pra comprar pneus”, “pode, está autorizado”, não pode faltar nada para a Patrulha” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Nos CRMs, o relacionamento com a PMP pareceu ser estreito: todas as entrevistadas ressaltaram a “parceria” entre os serviços e não foram mencionadas críticas em relação ao tratamento das brigadianas com as mulheres em situação em violência, como aconteceu com as DEAMs.

6.2.5 Organismos gestores de políticas públicas para mulheres

Para formular e implementar políticas voltadas para as mulheres, cada município deve contar com uma estrutura para a gestão das políticas públicas de gênero. Conforme demonstram os dados da Pesquisa de Informações Municipais – Munic, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2013, enquanto 69% dos municípios do Rio Grande do Sul não possuíam tal estrutura, 20% dos municípios apresentavam estrutura como um setor subordinado a outra secretaria. No Brasil, os percentuais encontrados nesta pesquisa eram de 81,7% e 11,5%, respectivamente (MARTINS; CONTERATTO, 2018). No Rio Grande do Sul e no Brasil, as estruturas costumam estar subordinadas à Secretaria de Assistência Social (17% dos casos e 18%, respectivamente), ou à Secretaria da Saúde (6,5% e 2,5%, respectivamente) (MARTINS; CONTERATTO, 2018).

Entre os municípios que sediam os JVDFM do Rio Grande do Sul, apenas Santa Maria não contempla organismo gestor específico (conforme demonstra o Quadro 7).

Os organismos existentes são Coordenadorias em seis municípios, e um município conta com Secretaria de Políticas para as Mulheres (São Leopoldo). A magistrada de Santa Maria, a respeito disso, comentou que a política municipal de enfrentamento de violência doméstica não é suficiente: “Aqui a gente tem uma política de enfrentamento de violência doméstica muito débil né, o município não faz nada, e eu não faço nada com o município” (JUÍZA, entrevista, 2018).

A organização dos organismos gestores também depende muito dos municípios e da percepção de cada gestor. Em Pelotas, a Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres, criada em 2017, pertence à Casa dos Conselhos; o CRM, no entanto, ainda está vinculado à Secretaria de Assistência Social. Ao ligar para a Secretaria de Assistência Social e perguntar a respeito das políticas para mulheres no município, fui informada de que não cabe à Assistência Social tratar dos assuntos da violência doméstica e, caso eu tivesse interesse, teria que contatar alguma integrante do Conselho de Direitos das Mulheres.

6.2.6 Condim e Movimentos sociais pelos direitos das mulheres

Os Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres (Condim) representam um instrumento relevante para o processo de formulação, monitoramento e coordenação das políticas em defesa dos direitos humanos das mulheres (MARTINS; CONTERATTO, 2018). É função dos Conselhos a promoção de políticas públicas que visem à eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher e assegurem a participação das mulheres nas mais diversas áreas da sociedade. Ademais, é atribuído aos Conselhos a articulação entre a administração pública municipal e a sociedade civil (MARTINS; CONTERATTO, 2018).

Conforme demonstra a pesquisa Munic/IBGE, o percentual de municípios com Condim vem crescendo no Brasil e no Rio Grande do Sul. No Brasil, o percentual cresceu de 7,9 em 2005 para 17,5 em 2013. No RS, a taxa passou, no mesmo período, de 12,1% para 21,2%, mantendo, portanto, um maior percentual médio de Conselhos Municipais do que no país (MARTINS; CONTERATTO, 2018).

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Conselhos podem ser de cunho paritário (indicando que 50% dos membros pertencem à sociedade civil), e de caráter consultivo (atuando como uma comissão externa de aconselhamento e

assessoria), deliberativo (decidindo sobre medidas a serem tomadas), ou de fiscalização (atuando na observação de contas e/ou atividades) (MARTINS; CONTERATTO, 2018).

Dos oito municípios investigados, Santa Maria e Rio Grande não possuem Condim, enquanto Pelotas, Porto Alegre, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Caxias do Sul possuem. Isso não significa que nestes municípios o JVDFM articule algum convênio ou parceria com o Condim; em alguns municípios os JVDFM sequer sabiam informar a respeito da existência do Condim.

As percepções das entrevistadas demonstraram que as cidades em que o Condim é mais ativo na formulação e deliberação sobre as políticas para as mulheres é em Pelotas e em Canoas. Em ambos os municípios, o Condim é reconhecido pelos Juizados e articula ações e programas junto às Coordenadorias de Políticas para as Mulheres e aos CRMs. Canoas é um município em que a Rede Municipal é bem atuante nas políticas e ações para mulheres; Pelotas também, e ainda comporta o GAMP (Grupo Autônomo de Mulheres de Pelotas).

O GAMP, de Pelotas, foi o único Movimento de Mulheres da Sociedade Civil mencionado em todas as entrevistas deste município (conforme o Quadro 7). No geral, quando as entrevistadas eram questionadas a respeito do Conselho e dos Movimentos da Sociedade Civil, muitas conheciam o Condim, embora nenhuma conhecesse algum Movimento de Mulheres. A articulação da Rede Municipal de Pelotas tem movimentos da sociedade civil que participam e deliberam nas reuniões, além de ações dos JVDFM junto ao CRM e à Casa de Acolhida. Percebeu-se que há uma relação direta entre a existência (e, por que não, o êxito) da Rede Municipal de Pelotas e a existência dos movimentos sociais e de atuação do Condim.

A partir da criação de órgãos temáticos específicos, como os Condims, as Secretarias e as Coordenadorias, há um encaminhamento para a elaboração dos respectivos Planos Municipais de Políticas para as Mulheres, com a finalidade de traçar as diretrizes para a implementação de políticas de gênero consonantes com o Estado e a União (CONTERATTO; MARTINS, 2016).

6.3 Tipos de articulações entre os JVDFM e os serviços de atendimento

De acordo com a documentação relativa ao funcionamento dos JVDFM (CNJ, 2011), os atendimentos às mulheres e aos autores de violência oferecidos pelos JVDFM

devem ocorrer pelas equipes multidisciplinares. Como os Juizados aqui estudados não contemplam as equipes, eles articulam atendimentos com outros serviços.

Foram encontrados oito tipos de articulação entre os JVDPM e outros serviços, sendo alguns da Rede Especializada e outros, não. Os arranjos mais comuns são com o CRM, com as universidades e com voluntariado. Há articulações com:

1. CREAS, em Rio Grande e Santa Maria;
2. CRM, em Pelotas, Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Caxias do Sul;
3. universidades, em Pelotas, Canoas, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Santa Maria;
4. ONG, em São Leopoldo;
5. voluntariado, em Pelotas, Novo Hamburgo e Santa Maria;
6. OSCIP, em Pelotas;
7. Centro de Referência para as Vítimas de Violência (CRVV), em Porto Alegre;
8. Presídio, em Rio Grande.

De acordo com as entrevistadas, os arranjos com os Serviços Especializados de atendimento às mulheres em situação de violência, como o CRM, e com os Serviços não especializados, como o CREAS e o CRVV, são implementados facilmente a partir de diálogos entre os organismos.

Os CRMs oferecem atendimento individual psicossocial às mulheres e Grupos Reflexivos para as Mulheres (estes últimos acontecem em Pelotas, Canoas e São Leopoldo). Os CREAS também prestam atendimento individual e em Rio Grande são promovidos Grupos Reflexivos para mulheres. Já o CRVV de Porto Alegre atua nos Grupos Reflexivos para os autores de violência doméstica que ocorrem nos JVDPM. A articulação com a OSCIP também ocorreu de forma tranquila, e em Pelotas o serviço prestado é para os Grupos Reflexivos para os autores de violência.

O voluntariado citado foi implementado através das capacitações para a Justiça Restaurativa nos municípios referidos. As voluntárias atuam em Círculos Reflexivos para mulheres no JVDPM (Pelotas e Novo Hamburgo), Círculos Reflexivos para Casais e atendimento no dia da *audiência de acolhimento* (Santa Maria).

O arranjo com o Presídio foi articulado pela magistrada e foi implementado após várias visitas à instituição e conversas com a enfermeira que ministraria internamente os Grupos Reflexivos para os autores de violência.

Os arranjos mais complicados burocraticamente de serem implementados, conforme apontaram as entrevistas, é entre os JVDPM e as universidades, e entre os JVDPM e as ONGs. As universidades oferecem os atendimentos jurídicos (em Novo

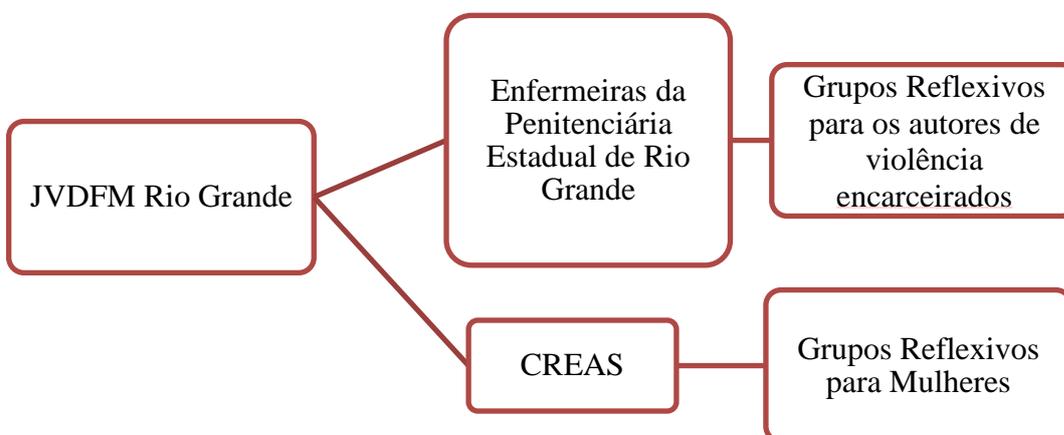
Hamburgo, com Feevale/Nadim; em Canoas, com Uniritter e La Salle), atendimentos para os autores de violência (em Canoas, com Ulbra/Naviv), e atendimentos no dia da audiência de acolhimento ou sob agendamento (em Canoas, com La Salle e em Santa Maria, com Unifra).

A psicóloga coordenadora do Naviv/Ulbra contou que o Grupo Reflexivo para os autores de violência, chamado de “Ser H”, iniciou como um projeto da Prefeitura de Canoas via Secretaria de Justiça. O projeto já era executado no Rio de Janeiro e, com algumas modificações, foi adaptado pela Ulbra, que aceitou o convênio com a Prefeitura. Para que a Prefeitura fechasse o convênio com a Vara Especializada de Violência Doméstica, no entanto, foram necessários três anos de espera. Em 2016, com a liberação da magistrada, os Grupos passaram a ser realizados pelas estudantes de psicologia e coordenados pela psicóloga. Segundo essa psicóloga, a demora foi causada pelos “aspectos burocráticos” (PSICÓLOGA, entrevista, 2017).

A ONG Isaura Maia, de São Leopoldo, atende os homens em Grupos Reflexivos. O projeto, baseado na Lei Maria da Penha, conseguiu auxílio financeiro através de um edital da Fundação Luterana de Harmonia e, logo após, começou a articular a implementação com a magistrada da Vara Especializada do município. Por influência dela, foi decidido encaminhar os homens aos grupos reflexivos juntamente com o aviso da medida protetiva. A política que permitiu a articulação entre a ONG e o JVDPM foi a da Justiça Restaurativa.

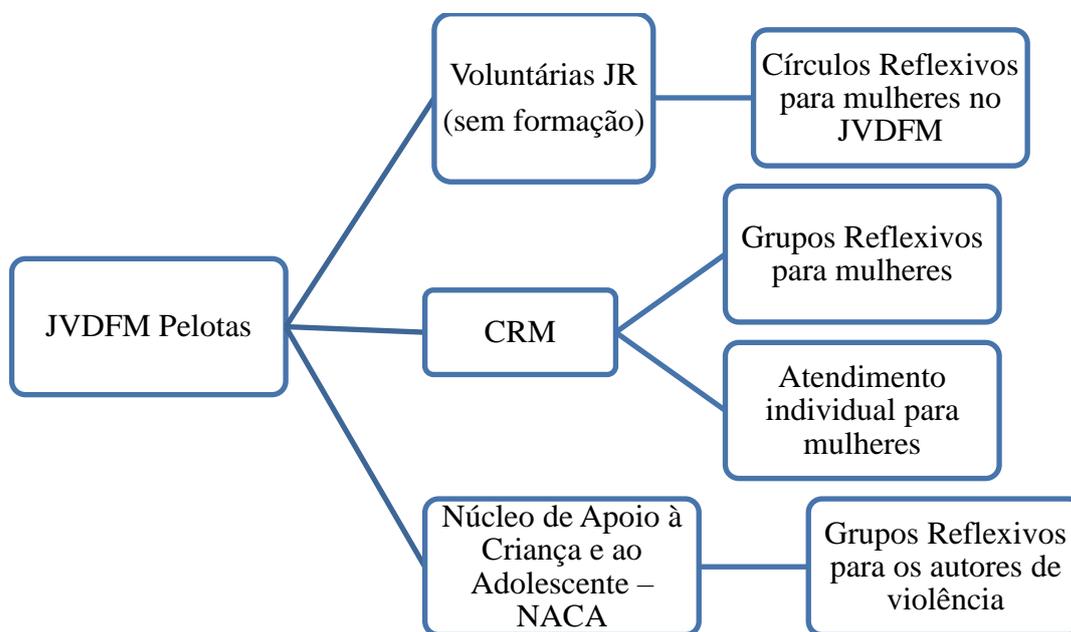
Para apresentar as articulações municipais encontradas para que as mulheres em situação de violência e os autores de violência recebam atendimento psicossocial, jurídico ou reflexivo a partir dos processos judiciais dos JVDPM, foram criadas oito figuras, dispostas de acordo com os municípios. Nas figuras, a Justiça Restaurativa está representada como JR.

Figura 2 Articulações no JVDFM de Rio Grande para atendimentos



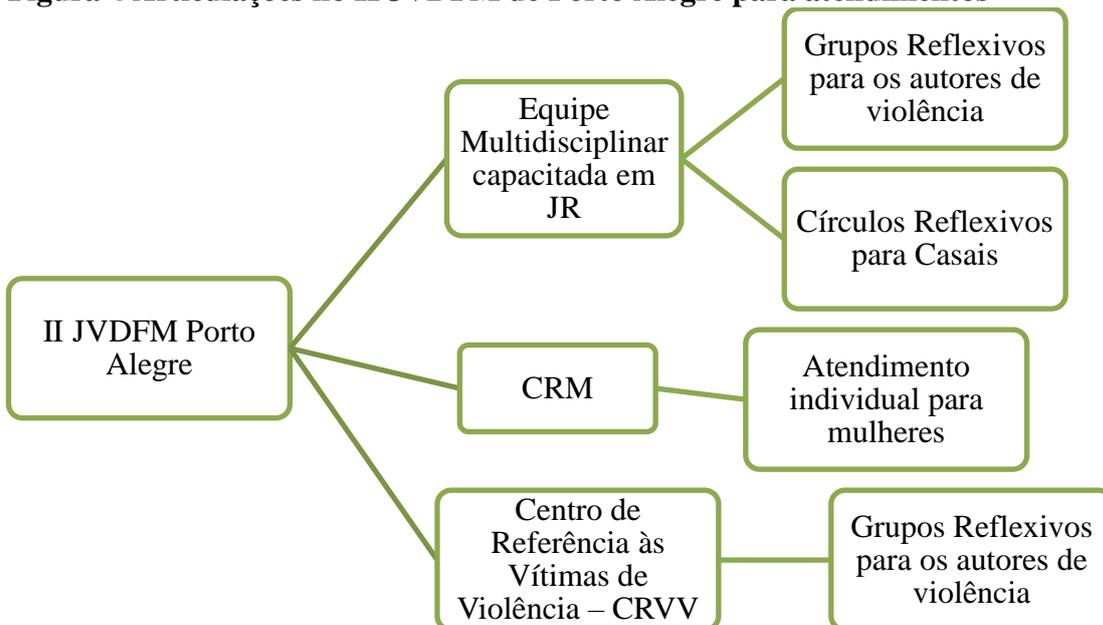
Fonte: Entrevistas em Rio Grande (JVDFM e CREAS, 2017).

Figura 3 Articulações no JVDFM de Pelotas para atendimentos



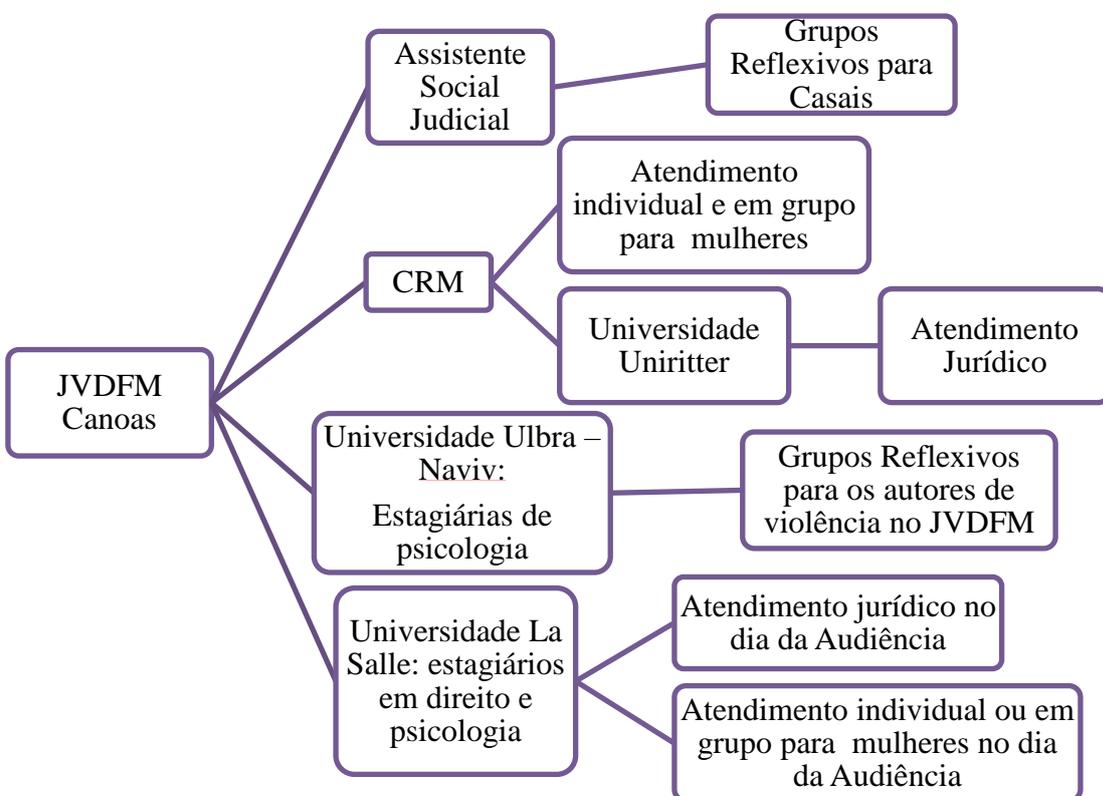
Fonte: Entrevistas em Pelotas (JVDFM, CRM e Casa-Abrigo, 2017).

Figura 4 Articulações no II JVDFM de Porto Alegre para atendimentos



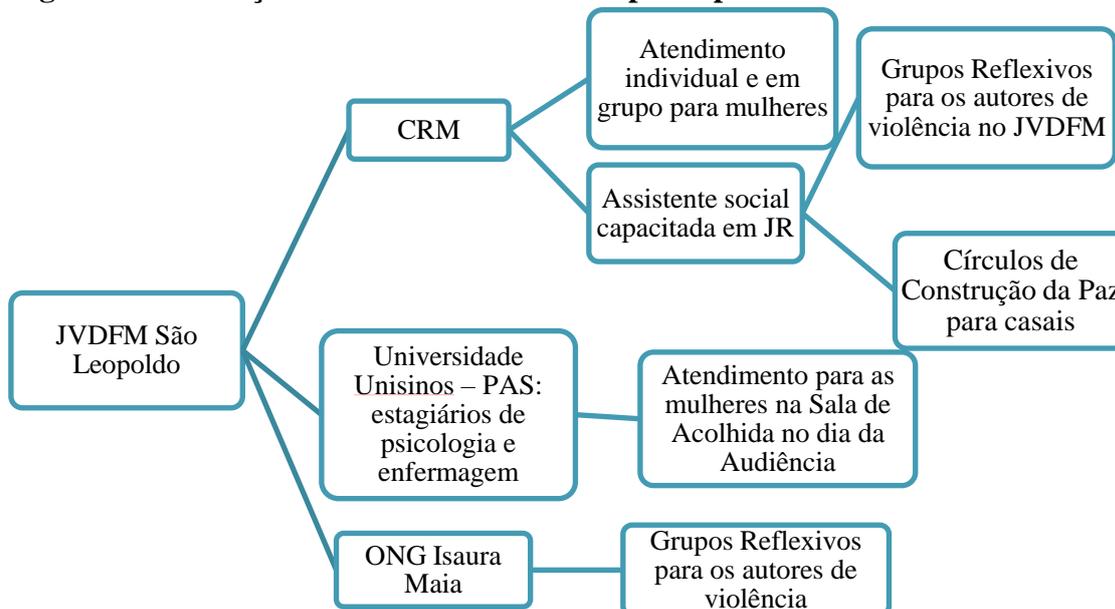
Fonte: Entrevistas em Porto Alegre (II JVDFM, CRM e CRVV, 2018).

Figura 5 Articulações no JVDFM de Canoas para atendimentos



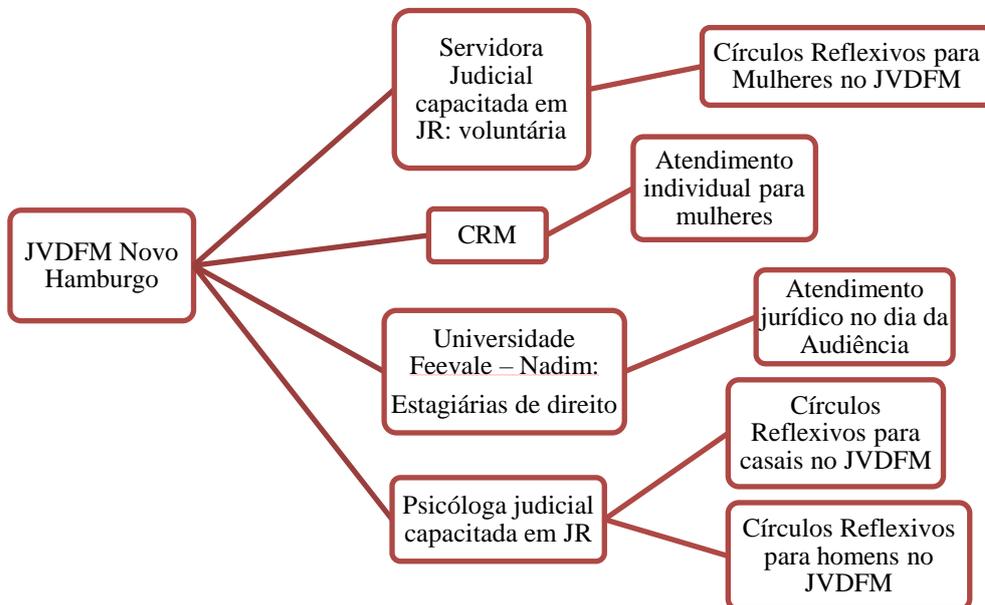
Fonte: Entrevistas em Canoas (JVDFM, CRM e Ulbra/Naviv, 2017).

Figura 6 Articulações no JVDFM de São Leopoldo para atendimentos



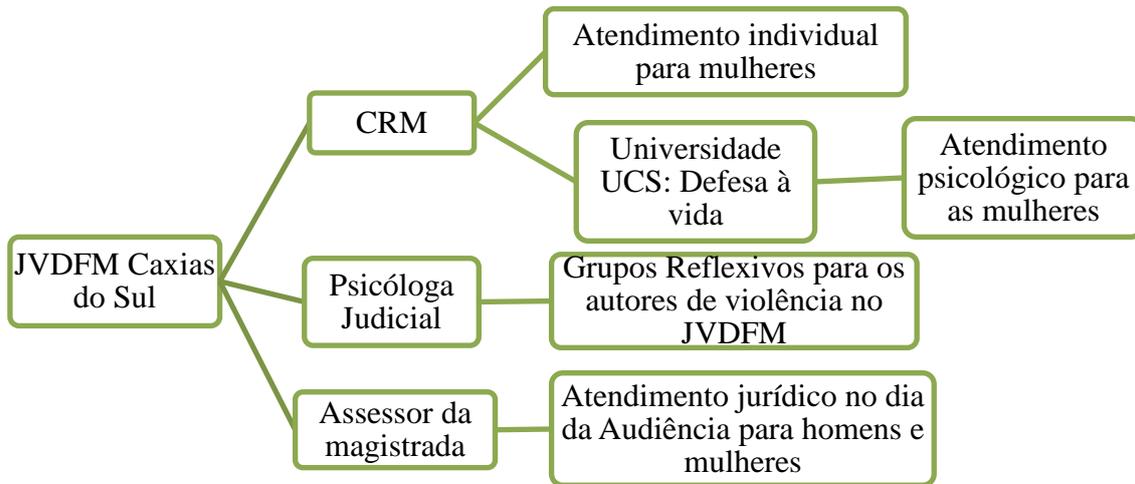
Fonte: Entrevistas em São Leopoldo (JVDFM, CRM e ONG Isaura Maia, 2017).

Figura 7 Articulações no JVDFM de Novo Hamburgo para atendimentos



Fonte: Entrevistas em Novo Hamburgo (JVDFM, CRM e Feevale/Nadim, 2017).

Figura 8 Articulações no JVDFM de Caxias do Sul para atendimentos



Fonte: Entrevistas em Caxias do Sul (JVDFM e CRM, 2017).

Figura 9 Articulações no JVDFM de Santa Maria para atendimentos



Fonte: Entrevistas em Santa Maria (JVDFM e CREAS, 2018).

6.3.1 *Atendimentos psicossociais*

Os atendimentos psicossociais às mulheres em situação de violência ocorrem, via de regra, nos CRMs, quando há o serviço no município, e as profissionais encarregadas são psicólogas e assistentes sociais. Assim que uma mulher em situação de violência chega ao CRM, ela passa por uma entrevista inicial, e segue para atendimentos individuais, agendados conforme a disponibilidade da mulher vítima.

Em um dos Juizados observados, a assistente social judicial também realiza atendimentos psicossociais para as mulheres, mas o intuito não é realizar um acompanhamento e tratamento com a mulher tal qual pretendem os CRMs, e sim um estudo de caso para auxiliar no juízo da magistrada no processo judicial.

Outro tipo de atendimento psicossocial encontrado nos JVDFM é por estudantes estagiários de universidades em formação nas áreas de Psicologia, Pedagogia e Enfermagem. Esses atendimentos costumam acontecer nas Salas de Acolhimento, antes ou depois das *audiências de acolhimento*. Na percepção das magistradas, o acolhimento pelos estagiários acalma as mulheres antes das audiências e permite que elas fiquem mais preparadas para contar suas histórias e expor suas opiniões no momento da audiência.

6.3.2 *Atendimentos jurídicos*

Caberia aos CRMs prestar o atendimento jurídico para as mulheres em situação de violência (BRASIL, 2011, p.42), para que estas compreendam os trâmites do processo judicial. O atendimento jurídico nos JVDFM foi encontrado em três municípios, dos oito, onde há Vara Especializada. Em uma cidade, a assessora da magistrada realiza o atendimento; nas outras duas cidades, o atendimento é realizado através de convênios com universidades (em Novo Hamburgo com a Feevale – Grupo Nadim e em Canoas com a La Salle).

Para as magistradas, esse atendimento é muito importante porque soluciona outros aspectos jurídicos, como a situação da guarda dos filhos, do uso de imóveis, entre outros. Enquanto o processo na Vara da Família demora a correr, na Vara de Violência Doméstica é possível efetuar acordos que sejam válidos enquanto o processo judicial da Vara da Família não for encerrado. Uma magistrada disse que

“É importante a parceria com a Feevale, porque se elas já estão aqui e a advogada da Feevale consegue atender, assim é mais efetivo. Elas tendem a não voltar [quando não há este atendimento jurídico], [o que acaba] deixando a situação dos filhos sem resolução, e isso acaba gerando um novo conflito” (JUÍZA, entrevista, 2017)

6.3.3 Justiça Restaurativa (JR) e Grupos Reflexivos de gênero

A prática da Justiça Restaurativa é incentivada pelo CNJ por meio do Protocolo de Cooperação para a difusão da Justiça Restaurativa, e sua utilização em situações de violência doméstica está prevista na Resolução n. 225/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário.

Conforme consta em reportagem do CNJ¹², a prática da Justiça Restaurativa nos casos de violência doméstica já funciona em algumas comarcas da capital e do interior no Rio Grande do Sul. Além dos casos de violência doméstica, as unidades prestam atendimento em casos de infância e juventude e execuções criminais. O Tribunal de Justiça do estado (TJRS) pretendia contar com 35 unidades implantadas no estado até o final de 2017, desenvolvendo atividades como os Círculos de Construção de Paz e o apoio da rede de proteção e atenção à vítima de violência doméstica e familiares.

Dentre as oito magistradas das Varas Especializadas entrevistadas, quatro já foram capacitadas em Justiça Restaurativa, significando que a Justiça Restaurativa tem tido um grande impacto nas formas de estabelecimento de articulações e tipos de atendimentos a serem oferecidos pelos JVDJM. Em dois municípios, há também uma assistente social e uma coordenadora de CRM que são capacitadas. Os cursos da Justiça Restaurativa são oferecidos pelo TJ-RS e são parte presencial e parte online (ensino à distância).

É a partir da Justiça Restaurativa que foram surgindo diversos Grupos Reflexivos ou Círculos Reflexivos de Gênero nas Varas Especializadas. No total, foram contabilizados dezesseis (16) Grupos ou Círculos Reflexivos em andamento nas oito comarcas estudadas. Esses grupos podem ser destinados às mulheres em situação de

¹² JUSTIÇA RESTAURATIVA É APLICADA EM CASOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. Conselho Nacional da Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85041-justica-restaurativa-e-aplicada-em-casos-de-violencia-domestica>. Acesso em 8 março 2018.

violência doméstica, aos autores das violências, ou aos casais em situação de violência doméstica.

Para uma magistrada, a Justiça Restaurativa permite que seu trabalho não seja só jurídico, mas que também impacte na vida da família que sofre com a violência doméstica.

“A gente não trabalha sozinha, no nosso trabalho o máximo que a gente pode fazer é: sentenciar, condenar ou mandar prender. Mas essa pessoa não vai ficar presa pra sempre. Então acho muito importante o trabalho da Justiça Restaurativa e do CRM, porque tu trata a pessoa, tu trata a família, porque na realidade a violência doméstica é uma questão familiar” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Em consonância à última opinião citada, uma outra juíza entrevistada disse acreditar na visão humanizada incentivada pela Justiça Restaurativa. Quando o curso aconteceu em sua cidade, toda a Rede de Atendimento e Enfrentamento foi convidada a participar, inclusive os serviços não especializados, como CREAS, CRAS e CAPS. No ano de 2015, foram capacitados 21 facilitadores da Justiça Restaurativa em Novo Hamburgo.

Em outro Juizado, que também oferece Grupos Reflexivos por meio de parcerias, a magistrada explica que não utiliza as técnicas da Justiça Restaurativa, e sim de Grupo, do ramo da Psicologia Comportamental.

“Alguns encontros dos grupos aplicam as técnicas, mas não que a gente faça grupos, círculos mesmo. O que aconteceu: quando eu cheguei aqui já havia esse convênio com a [universidade] pra fazer o grupo reflexivo. Então eu acho que os círculos de fortalecimento são especialmente bons na violência doméstica, mas eu acabei optando por usar mais a técnica dos grupos e depois a gente acabou inserindo algum tipo de prática do círculo dentro dos grupos, mas é bem pouco assim. Não se pode dizer que a gente usa a Justiça Restaurativa” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Apenas uma magistrada se mostrou extremamente incomodada com a aplicação de mecanismos da Justiça Restaurativa nos conflitos de violência doméstica. Ela criticou a falta de estudos que comprovem que a prática ameniza o sofrimento das mulheres e das famílias.

“A justiça restaurativa está sendo aplicada aqui?”

Juíza: Não, a gente não é responsável. Se tu me disser qual é o fundamento teórico-científico para a aplicação dessa aventura do ex-padre, da ex-freira canadense, em conflitos psíquicos intensos, eu posso aplicar, mas até lá eu não vou expor a clientela que está em sofrimento a servir de ratinho de análise. Exatamente o que eu penso.

Então aqui no Juizado ninguém é capacitado?”

Juíza: **Isso é uma incapacidade”** (JUÍZA, entrevista, 2017, grifos meus).

Dois tipos de capacitação foram mencionados pelas magistradas: o curso para Facilitadores da Justiça Restaurativa, onde não há obrigatoriedade de curso superior; e o curso para Facilitadores de Grupos Reflexivos para os autores de violência doméstica, onde o critério é o bacharelado em curso da área de saúde. Por fim, destaca-se que as magistradas não sabiam explicar ao certo a abordagem elegida para pautar a dinâmica de aprendizagem dos grupos e que, muitas vezes, os temas comentados iam desde a violência em geral para a comunicação não-violenta até conflitos de gênero.

Os grupos reflexivos para mulheres são oferecidos pelo CRM em quatro municípios (Pelotas, Canoas, São Leopoldo e Caxias do Sul) e pelo CREAS em um (Rio Grande). Em Novo Hamburgo, os Grupos são facilitados por uma servidora judicial capacitada em Justiça Restaurativa; em Santa Maria, são facilitados por psicólogas e assistentes sociais voluntárias e capacitadas na Justiça Restaurativa. Em São Leopoldo, também são realizados Grupos para Mulheres no JVDFM sob a abordagem da Justiça Restaurativa. Em Porto Alegre, o CRM não comentou a respeito dos Grupos para Mulheres, nem a magistrada entrevistada.

Nos CRMs e CREAS, a abordagem metodológica dos Grupos costuma ser sociocultural, explicando as relações de gênero a partir do contexto de regras sociais e normativas do Brasil e abordando a violência familiar.

6.3.3.1 Grupos para os autores de violência

Foram encontrados Grupos Reflexivos para os autores de violência em sete comarcas das oito estudadas, onde há Varas Especializadas. Em Santa Maria, ainda não há esse grupo em específico, mas tal está em processo de implementação. Esse foi um dado bastante expressivo da pesquisa: todas as Varas Especializadas articulam atendimento aos autores de violência com algum Serviço – especializado ou não (conforme exposto nas Figuras 3 a 11).

Esses grupos foram encontrados em um Presídio (Rio Grande), uma OSCIP (Pelotas), um Serviço Especializado de Atendimento à Violência (Porto Alegre), uma universidade (Canoas), uma ONG (São Leopoldo) e nos próprios JVD FM – em São Leopoldo, em Novo Hamburgo e em Caxias do Sul.

As facilitadoras dos grupos têm perfis variados. Em Rio Grande, os Grupos são facilitados pela enfermeira do Presídio, e a magistrada não soube informar a abordagem metodológica do Grupo. Em Pelotas, os Grupos são realizados por psicólogos do Núcleo de Atendimento à Criança e Adolescente (NACA), mas nem a coordenadora do CRM nem a magistrada do JVD FM souberam informar a abordagem metodológica. Em Porto Alegre, os Grupos são realizados pela equipe multidisciplinar, capacitada em Justiça Restaurativa, e pelo Centro de Referência às Vítimas de Violência (CRVV), também capacitado em Justiça Restaurativa. Em Canoas, os Grupos são facilitados por estudantes de Psicologia Núcleo de Atendimento às Vítimas de Violência (NAVIV) da universidade Ulbra. A psicóloga coordenadora do NAVIV explicou que o intuito dos Grupos é fazer com que o autor de violência repense “o que é a violência”, os vários tipos de violência, e que desmistifiquem que a mulher possa ouvi-lo através da violência. Em São Leopoldo, a facilitadora do Grupo é assistente social do CRM e capacitada em Justiça Restaurativa. Em Novo Hamburgo, a facilitadora é uma servidora judicial também capacitada em Justiça Restaurativa. Em Caxias do Sul, o Grupo é realizado por uma psicóloga judicial e uma estagiária, sob a abordagem metodológica de Grupos Operativos, reconhecida como intervenção psicológica.

A Lei Maria da Penha (Artigo 41) coloca que, caso o juiz entenda necessário o comparecimento do agressor em programa de recuperação e reeducação, a medida deve ser tomada de forma impositiva, e não mais como parte de uma dinâmica de mediação, ou mesmo de transação penal (AZEVEDO, 2011). Na maioria dos casos, os autores de

violência são encaminhados para os Grupos a partir da concessão da Medida Protetiva ou a partir da *audiência de acolhimento*.

Não há obrigatoriedade na participação dos Grupos embora haja, nas percepções das magistradas, uma demonstração para a juíza, por parte do autor de violência, de que ele está cumprindo as recomendações judiciais. Depende de cada juíza e serviço, em articulação, estabelecerem os critérios a serem utilizados para o encaminhamento dos autores aos grupos. Em um município, o critério é que “eles não podem ser condenados, é a primeira Medida Protetiva”. A profissional entrevistada comentou que 60% dos homens que participaram dos Grupos voltaram para as relações anteriores, por isso a lógica do Grupo é de que muitos desses autores voltarão para os relacionamentos e devem repensar a questão de gênero.

Os Grupos têm de oito a doze encontros em todos os municípios investigados e os encontros são fechados para participantes que estão desde o primeiro encontro, de modo que os autores de violência que participam dos Grupos devem comparecer a todos os encontros. Por essa razão, alguns municípios têm até três Grupos acontecendo concomitantemente, como em Caxias do Sul. Outro fator importante é a triagem antes da participação nos Grupos: todos os autores de violência devem passar por uma avaliação. Além disso, os Grupos não aceitam os autores que apresentam dependência alcoólica ou química severa.

Segundo o documento da Rede de Enfrentamento (BRASIL, 2011), o objetivo do serviço de responsabilização e educação do agressor é o acompanhamento das penas e decisões proferidas pelo juízo competente no que tange ao agressor. Nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação. Além disso, o serviço tem um caráter pedagógico, e não um caráter assistencial ou de ‘tratamento’ (seja psicológico, social ou jurídico) do agressor. Caberia aos Grupos para os autores de violência a realização de atividades educativas e pedagógicas que tenham por base uma perspectiva feminista de gênero, e a conscientização dos autores sobre a violência de gênero como uma violação dos direitos humanos das mulheres e para a responsabilização pela violência cometida (BRASIL, 2011).

Para a socióloga facilitadora do Grupo Reflexivo da ONG Isaura Maia, em São Leopoldo, é importante que os Grupos aconteçam fora das dependências do Fórum Municipal.

“Depois da notificação, os grupos são o primeiro contato dele com o *sistema*. A gente não faz parte do Judiciário, mas a gente está dentro do *sistema de justiça* e direitos humanos, então estamos dentro desse eixo. No início do ano passado, a juíza ofereceu a sala de reuniões do Juizado. Nós agradecemos, mas não aceitamos, por que não queríamos *judicializar* o processo reflexivo. Mesmo com a cedência do espaço, e não sendo judicial, na percepção do homem, nós estaríamos ali e faríamos parte da justiça, e poderíamos passar as falas deles... Então nós queríamos imparcialidade. Não nos interessa o processo judicial deles, e sim a reflexão” (ONG ISAURA MAIA, entrevista, 2017).

A socióloga ainda conta que o Grupo auxilia na compreensão da linguagem jurídica, explicando os termos utilizados nas *audiências de acolhimento*.

“Tem o inicial, depois tem a Lei Maria da Penha, geralmente falamos sobre as audiências, sobre o jurídico, e quais são os procedimentos do *sistema*, o que quer dizer a linguagem... Tira um pouco a expectativa deles, que vão chegar nas audiências e falar. Querido, se tu fores ouvido 5 minutos, já é muito. Então acabamos dando a realidade” (ONG ISAURA MAIA, entrevista, 2017).

Uma magistrada comentou que frequentar os Grupos Reflexivos não deve ser visto como um apoio, uma ajuda aos autores de violência, ou como causa de afastamento de responsabilidade penal. Segundo ela, depois de frequentarem os Grupos, os homens mudam suas posturas em audiência, e passam a entender porque aquele processo está acontecendo.

6.3.3.2 Grupos para casais

Conforme observou Carla Alimena (2010) no JVDPM de Porto Alegre, “os conflitos são reprimidos de forma dramática, buscando uma solução linear ao caso, um desfecho em uma audiência. A violência do casal é reprimida, nunca compreendida” (ALIMENA, 2010, p. 213). Como contextualização, explica-se que em 2010 o IJVDPM era a única Vara Especializada de Porto Alegre, e o método de pesquisa de

Alimena (2010) foi a etnografia das audiências. Izumino (2002) ainda coloca que “as mulheres que denunciam seus agressores – em caso de violência conjugal – esperam que eles sejam repreendidos e aconselhados a parar com as agressões”, mas na perspectiva destas mulheres, o encarceramento dos homens não é uma boa solução (IZUMINO, 2002, p.1).

Os Grupos Reflexivos para casais surgem, nesse contexto, buscando a possibilidade de que a vítima de violência e o agressor, que constituem uma família, mesmo não estando juntos, possam estabelecer uma relação amigável, já que muitos têm filhos e outras pendências judiciais. A magistrada de Novo Hamburgo, município observado com mais facilitadores capacitados utilizando os mecanismos da Justiça Restaurativa na violência doméstica, explicou que o objetivo da Justiça Restaurativa é evitar novos conflitos e dar “voz” às mulheres. Para ela, a justiça tradicional não é suficiente para erradicar o ciclo da violência doméstica; e o caráter de ação penal pública incondicionada acaba retirando a “voz” da mulher em situação de violência. A magistrada, nesse sentido, concorda com Alimena (2010) e Izumino (2002), destacando que muitas mulheres não querem que o autor da violência seja punido.

“Mesmo quando o casal retorna, e mesmo quando não retorna, e ela não gostaria de vê-lo punido, pela Lei a gente não tem o que fazer, o processo penal segue igual, mas a gente pode trabalhar com a família na questão de reestabelecimento de vínculos. Isso não é buscar a reconciliação do casal, é buscar que eles reforcem esses vínculos que não são desfeitos com o processo, e muitas vezes não são desfeitos com a separação, porque têm filhos em comum e eles vão precisar conversar, e então que isso seja de uma forma pacífica pra evitar novos conflitos” (JUÍZA, entrevista, 2017).

A magistrada admitiu já ter sofrido críticas em relação aos Grupos Reflexivos para casais, mas frisa que, antes do casal ser recebido no Grupo, ambos passam por avaliações individuais. Conforme ela comentou, algumas avaliações individuais revelaram a vontade de ambos em participar do Grupo, mas também demonstraram que, naquela situação, a mulher poderia ser revitimizada. Nesses casos, o casal não é aceito no Grupo Reflexivo para Casais. Verificou-se que as entrevistas individuais constituem

parte do processo para admissão nos Grupos para Casais em todos os JVDPM que oferecem esse atendimento.

Os Grupos Reflexivos para Casais são oferecidos em cinco municípios analisados por profissionais variados: em Porto Alegre, com a equipe multidisciplinar capacitada em Justiça Restaurativa; em Canoas, com a assistente social judicial; em São Leopoldo, com a assistente social do CRM capacitada em Justiça Restaurativa; em Novo Hamburgo, com a psicóloga judicial capacitada em Justiça Restaurativa; e, em Santa Maria, com psicóloga capacitada em Justiça Restaurativa. Em Pelotas, o CRM está elaborando os Grupos Reflexivos para casais, que também é uma vontade da magistrada do município.

Em São Leopoldo, os Círculos para casais foram recentemente implantados. A magistrada explicou que, em conjunto com o Ministério Público e a Defensoria Pública de sua comarca, decidiu que os casais podem participar do Círculo de Construção da Paz quando a situação envolver conjuntamente os seguintes elementos: 1. a lesão for leve; 2. o (a) réu confessar o crime; 3. o casal permanecer junto; 4. o (a) réu concordar em não recorrer da decisão judicial. Para ela, os Círculos Reflexivos são mais adequados aos casais que permaneceram juntos após a situação de violência, tendo em vista que, quando aplicada a tradicional suspensão condicional da pena, o réu deve prestar serviço à comunidade, ir numa palestra, e se apresentar uma vez por mês no Juizado. Nesse caso, porém, o réu não tem a oportunidade de refletir sobre sua conduta, seus sentimentos, e só acatará às condições impostas pela magistrada.

Em Canoas, os Grupos para Casais foram elaborados em função de um feminicídio no Centro da cidade. A vítima ainda estava sendo acompanhada pelo CRM, já havia estado com Medida Protetiva, e após a revogação, o casal voltou ao antigo relacionamento.

“Daí a gente resolveu criar esse grupo que, quando eles se reconciliam, quando se verifica que é só aquele tipo de reconciliação que depois que passar a [fase de] lua de mel eles vão começar a reincidir para o desrespeito né e etc. Aí eu faço o encaminhamento pra ela [assistente social judicial], ela faz a entrevista, e se tem o perfil para participar do grupo, participa. A sistemática é a mesma que do grupo de homens.” (JUÍZA, entrevista, 2017).

Há também as opiniões contrárias à realização dos Grupos para Casais. Uma magistrada comentou que já presenciou um Círculo Reflexivo numa situação em que o agressor e a mulher vítima eram adolescentes. A menina chorou o tempo todo, não querendo participar daquilo, e mesmo assim foi submetida pelas operadoras jurídicas. Reitera-se que, nesse caso, não há conflitos posteriores ao processo judicial de violência doméstica, pois os envolvidos não possuem filhos nem qualquer patrimônio em conjunto. Por isto, a magistrada perguntava: então qual a razão para a realização do Círculo? A magistrada demonstrou profundo incômodo na aplicação dos Círculos da Justiça Restaurativa nas Varas de Violência Doméstica, e reiterou que o papel do Judiciário no enfrentamento às violências contra as mulheres não é reunir a vítima e o agressor, mas sim prestar atendimentos individualizados. Para ela, os Círculos apenas constroem as vítimas, e isso não seria paz, mas sim re-vitimização.

6.4 Atendimento não especializado às mulheres em situação de violência

Os serviços não especializados que prestam atendimento às mulheres e aos autores de violência, mencionados nas entrevistas, foram os CREAS, os CRAS e os CAPS. Os CREAS e os CRAS costumam atender as mulheres nos municípios que não contemplam CRM; já os CAPS costumam atender às vítimas e aos autores com capacidades cognitivas alteradas e/ou abuso de álcool ou drogas.

Em Rio Grande, a magistrada comentou que, no momento das *audiências de acolhimento*, encaminhava todas as mulheres em situação de violência ao CREAS. Isso acontecia desde que a magistrada assumiu o cargo na Vara Especializada. Seis meses depois, ao visitar o CREAS, a coordenação do serviço disse que nenhuma das mulheres havia comparecido. Embora o CREAS não peça Boletim de Ocorrência nem Medida Protetiva, nem qualquer documento de encaminhamento para atender às mulheres vítimas, elas simplesmente não apareciam no CREAS.

No CREAS em Rio Grande foram entrevistadas a coordenadora e a psicóloga. A psicóloga lembrou de uma senhora de “classe alta”, casada há trinta anos, que recentemente foi lá para “desabafar”, porque sofria agressões do marido. Depois de ser atendida, ela não voltou mais lá. Além do problema de que as mulheres não vão até o CREAS para relatar casos de violência doméstica ou fazer tratamento psicossocial por isso, os profissionais do CREAS não são capacitados para a temática e muitos têm preconceito, não aceitando atender mulheres que venham ao CREAS com esse intuito.

A coordenadora se mostrou contra a situação, dizendo que o profissional deve atender quem estiver ali, mas a psicóloga achou melhor que esse perfil de profissional não atenda essas mulheres, pois “pode ser pior para elas, podem até sofrer outro tipo de agressão”. Talvez essa seja uma das principais diferenças do CREAS para os serviços especializados: os profissionais estarem preparados para atender essa demanda. Mesmo que não haja capacitação da temática de gênero nos serviços especializados, os profissionais sabem que essa é a clientela do serviço, e a violência doméstica, um dos motivos para tais serviços existirem.

Em Santa Maria, a coordenadora do CREAS disse que as vítimas de violência doméstica não comparecem ao serviço, mas que recentemente ela havia atendido uma vítima que tinha sido encaminhada para atendimento psicossocial na *audiência de acolhimento*. Isso demonstra que, a partir da instalação da Vara Especializada no município, e dos devidos encaminhados por meio da *audiência de acolhimento*, as mulheres estão começando a buscar por atendimentos no serviço.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO E AS ARTICULAÇÕES DOS JVDFM

A análise dos JVDFM e suas articulações com a Rede de Atendimento e Enfrentamento teve por objetivo fornecer informações que possam contribuir para a gestão das Redes Municipais de combate à violência e, conseqüentemente, para a gestão das articulações dos JVDFM para atendimentos psicossociais, jurídicos ou reflexivos. Assim sendo, tentou-se demonstrar que as rotinas e funções de cada instituição e ator institucional guiam e influenciam diretamente a capacidade de agência dessas instituições.

É importante pontuar, nesse momento, as singularidades dos eventos promovidos pelo CNJ no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. A realização dos FONAVIDS e, conseqüentemente, a validação dos enunciados criados e alterados durante o evento, é uma inovação para o campo das políticas públicas e contraria a ideia de Lipsky (1980) de que os executores raramente participam da fase de formulação. Apesar da Lei Maria da Penha ter sido promulgada em 2006, os enunciados tratam diretamente de sua implementação; como foram elaborados pelas próprias juízas e equipes das Varas especializadas ou plenas, pode-se

afirmar que os enunciados que tratam em última instância da execução da Lei Maria da Penha representam a visão de mundo das burocratas de rua que a implementam.

Em relação ao Manual de Rotinas e Estruturação (CNJ, 2010), observou-se que este é mais utilizado quando as magistradas recém iniciam seus trabalhos nas Varas. O Manual não é utilizado para leitura ou consulta depois disso porque as magistradas pensam que ele é muito “difícil de aplicar”, e aparentemente, frustram-se com as estruturas inadequadas que encontram para os JVDfM. Das assessoras e chefes de cartório, nenhuma tinha conhecimento do Manual, que poderia facilmente ser uma leitura obrigatória para quem está iniciando na Vara. Se não como documento técnico a ser consultado, o Manual poderia ter uso de ordem política e simbólica. No entanto, não se percebeu nesta pesquisa qualquer intenção de uso do Manual para reivindicar o que está normatizado – como solicitar uma equipe multiprofissional, um espaço de trabalho mais adequado, reavaliar a carga de trabalho a partir do número de processos tramitando na Vara, entre outras.

Também seria possível a reformulação do Manual a partir dos FONAViDs, tal qual delibera-se sobre a Lei Maria da Penha. A atualização do Manual não buscaria o engessamento ou padronização da atuação das magistradas dos JVDfM em todo o país, sentido esse criticado por Lipsky (1980), mas poderia abarcar os tipos de interações dos Juizados e Varas com as beneficiárias, com as equipes, e com os serviços especializados disponíveis nas comarcas.

Conferiu-se que os municípios contemplados com JVDfM no Rio Grande do Sul não possuem os mesmos serviços da Rede de Atendimento Especializada, o que impacta fortemente no atendimento prestado para as mulheres em situação de violência e os autores e autoras de violência. Nos locais em que os JVDfM são os únicos serviços especializados, como em Rio Grande e Santa Maria, cabe às magistradas criar projetos de atendimentos às partes e desenvolver junto com os CREAS (como no caso dos municípios citados), ou outros serviços de atendimento social, o acolhimento às mulheres em situação de violência, tendo em vista que os próprios JVDfM não possuem espaço e equipe para tanto.

Partindo das possibilidades de cada município/comarca, cada JVDfM realiza as articulações para atendimento psicossocial e jurídico de acordo com as percepções e visões de mundo da magistrada titular de cada Vara. Dito isso, as Redes articuladas em conjunto às Varas Especializadas representam a política pública do Poder Judiciário em determinado local, como determinou Lipsky (1980). Portanto, a relativa autonomia que

as magistradas possuem de participar de uma Rede ou articular um programa junto a uma Organização Não Governamental representa a possibilidade de inovação não somente do Poder Judiciário, mas do enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Notou-se que os valores sobre violência doméstica e justiça, portanto, influenciam a participação das magistradas e dos JDVFM nas Redes de Atendimento e Enfrentamento. A relação entre as percepções de gênero e as articulações municipais foi sendo esclarecida para a pesquisadora ainda no trabalho de campo, quando se notou que as magistradas que acreditam nos mecanismos da Justiça Restaurativa formulam seu trabalho, incluindo os atendimentos às partes, a partir disso. Não obstante, a magistrada que criticou o uso da Justiça Restaurativa e de terapias manuais em situações de violência doméstica e familiar contra as mulheres prefere eleger abordagens científicas para o acolhimento das mulheres e também tratamento aos autores de violência. Cada equipe de cartório e assessoria agia de acordo com a percepção da magistrada da Vara e, conforme verificou-se nas entrevistas, percebia sua atuação na temática conforme as próprias magistradas.

A percepção e a atuação das magistradas também impactam nas reuniões da Rede de Enfrentamento - algumas magistradas comparecem às reuniões quando podem, demonstrando estarem disponíveis para a formulação e discussão de programas; outras costumam designar assessoras ou outra burocrata da Vara. No entanto, conferiu-se que algumas, quando em municípios em que a Rede não está bem estruturada, tomam à frente no planejamento de ações e programas, realizando reuniões da Rede no próprio Fórum e convidando os serviços que, na percepção da magistrada, estão mais vinculados às demandas dos JDVFM.

As articulações municipais, construídas a partir dos Juizados, revelam que as Varas Especializadas cumprem uma função que não é somente jurídica, mas também é política, pois é capaz de influenciar as Redes Municipais e, porque não dizer, de aprimorar o combate à violência doméstica naqueles municípios. Apesar de não terem participado de nenhuma capacitação em gênero, as assessoras, chefe de cartório, assistente social judicial e psicóloga judicial apresentavam suas próprias percepções sobre o funcionamento dos JDVFM, por sua vez embasados em suas concepções de gênero e de violência doméstica. Sem dúvida, a figura das magistradas é de autoridade e, em muitos casos, de liderança: durante as entrevistas com as elas – burocratas, como antes explicamos – seguidamente referenciavam “as Doutoradas” para justificar porque

“pensavam daquela maneira” a respeito dos Juizados e da violência doméstica. Todas as assessoras entrevistadas nesta pesquisa tinham uma relação com as magistradas anterior à atuação no JVD FM, tendo acompanhado as juízas quando estas foram designadas para a Vara Especializada.

Além da função política que as magistradas exercem em seus municípios, e do papel que têm nas Redes Especializadas, elas também representam os arquitetos institucionais dos Juizados. As magistradas cumprem o papel de planejar as ações e os serviços ofertados pelas Varas Especializadas, além de estruturarem a maneira como o próprio fenômeno da violência doméstica é percebido e combatido nas instituições.

Tendo em vista que a criação das Redes de Atendimento e Enfrentamento Municipais representa uma inovação no combate à violência doméstica, pois envolve os diferentes setores responsáveis por implementar, através das políticas públicas, a equidade de gênero, conferiu-se que cada Rede Municipal pode apresentar novos componentes de inovação dependendo de suas articulações. Esses novos componentes se materializam através da capacidade de agência e autonomia das magistradas que, conforme mencionado, podem eleger os serviços aos quais os atendimentos do JVD FM estarão vinculados.

Conclui-se, dessa forma, que o papel conferido aos JVD FM nas Redes Municipais de Atendimento e Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres é de articular as ações para o acolhimento integral às mulheres em situação de violência e desenvolver projetos e programas para a reeducação dos autores de violência doméstica e familiar. Em alguns municípios estudados onde não havia organismo gestor específico sobre a temática, nem outro serviço especializado, o papel conferido aos JVD FM não era somente como participante da Rede; era, inclusive, de coordenação.

No que tange os Grupos Reflexivos para os autores de violência, encontrados na maioria das comarcas investigadas, observou-se que estes eram realizados pela iniciativa dos próprios JVD FM e, conseqüentemente, das magistradas. Tendo em vista que a Rede de Atendimento Especializado para Mulheres do poder Executivo concentra seus esforços nas mulheres vítimas, a reeducação dos autores de violência, parte essencial da Lei Maria da Penha, tem sido organizada e implementada pelo Poder Judiciário (pelo menos no Governo do Estado do Rio Grande do Sul). Esse tipo de atendimento reforça as características de possibilidades de inovação dos JVD FM e também se configura como extensão dos serviços públicos (LIPSKY, 1980).

Em um cenário onde os investimentos e os orçamentos do setor de políticas para mulheres nos Poderes Executivos estão sendo prejudicados ou extintos, ter uma magistrada na linha de frente da Rede de Enfrentamento pode pressionar a criação e/ou articulação da Rede, devido ao alto grau de autonomia e discricionariedade das magistradas em relação a autonomia das profissionais do Executivo. Apesar da pressão política, as magistradas nessa função acabam por desempenhar um papel que está além da esfera jurídica, ampliando a atuação dos JVDFM e sua própria função; acarretando, por conseguinte, situações que, embora possam estar em prol da implementação da Rede ou projetos no JVDFM, podem também causar prejuízos em sua função jurisdicional devido ao tempo despendido nas ações da Rede.

Os atos normativos da temática defendem, no entanto, que investir tempo nas Redes de Atendimento e Enfrentamento é atuar na prevenção dos crimes de violência doméstica. Devido a isso, é essencial que as equipes multidisciplinares dos JVDFM sejam efetivadas e implementadas, para que estas, com o apoio da magistrada, realizem as articulações e parcerias com os outros serviços especializados da Rede de Enfrentamento.

Interessa saber que não foi possível notar uma discrepância entre as percepções das burocratas do Poder Executivo e as do Poder Judiciário, em ambas esferas foram destacados aspectos em comum. Isto posto, as percepções das burocratas dos serviços especializados do Poder Executivo eram frequentemente críticas em relação aos serviços dos JVDFM, ainda que o contrário acontecesse da mesma forma. As críticas não representam necessariamente um desacordo entre os serviços e suas funções, podendo inclusive ser benéficas quando expostas em um ambiente de deliberação onde o intuito seja aprender com as diferentes percepções e atuações das burocratas em um processo de *policy learning* (SILVA; MELO, 2000).

Retomando algumas observações a respeito dos serviços e programas especializados do Poder Executivo, é considerável que a porta de entrada para uma rede de atenção às mulheres em situação de violência seja o Centro de Referência para as Mulheres (CRM), que é um espaço de acolhimento e atendimento especializado. Quando o Juizado é a porta de entrada para a Rede Especializada, a estrutura “robusta” do Fórum e do Juizado, assim como as especificidades do Direito, pode impactar as mulheres mais vulneráveis financeiramente, ou seja, a maioria do público desses serviços.

A proposta do Programa Patrulha Maria da Penha, por um lado, foi muito elogiada por entrevistadas que integram as diferentes Redes de Atendimento observadas. Por outro, uma entrevistada, uma assistente social atuando em CRM, fez críticas à Patrulha, ponderando que a presença da “polícia” na casa de alguém que mora na favela ou *vila* pode colocar em risco a vida dessa mulher e de sua família. O Juizado parece ser o único “serviço público” disponível para uma clientela que não encontra a presença estatal na prestação de serviços assistenciais. É também possível que mulheres de estratos médios e altos acionem outras estratégias na solução de seus conflitos.

Tendo em vista que essa é a etapa final da análise dos JVDFM, pretende-se concretizar algumas recomendações que foram inspiradas pelos meios alternativos em implementação nas Varas Especializadas, tais quais os Grupos Reflexivos. Para a pesquisadora, tal implementação representa um experimento; não se tem resultados com base em evidências científicas nos municípios aqui estudados nos quais os Grupos Reflexivos foram implementados, nem se observa algum processo de monitoramento e avaliação desses programas nos JVDFM no âmbito administrativo do próprio TJ-RS.

7.1 Capacitação dos profissionais e monitoramento de práticas

Pode-se questionar o quão especializado pode ser um atendimento feito por uma profissional que não tem capacitação na área. Esta pesquisa revela que a maioria das coordenadoras dos CRMs tem uma trajetória nos serviços da Assistência Social e, devido a isso, tem alguma experiência profissional com o tema da violência doméstica. A grande maioria das magistradas e suas equipes, no entanto, não tinham proximidade com a temática nem tiveram capacitações específicas por parte do TJ-RS. Não se sabe, no entanto, a percepção das beneficiárias em relação ao atendimento nas Varas Especializadas e nos Grupos Reflexivos, o que seria essencial para avaliar a importância das capacitações em gênero na área jurídica para um atendimento mais qualificado.

O documento da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pontua que o fortalecimento da Rede de Atendimento passa não somente pela ampliação dos serviços especializados, mas também pela formação permanente dos/as agentes públicos, de modo a assegurar um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência e de evitar a revitimização destas nos serviços (BRASIL, 2011). Por essa razão, uma das ações prioritárias do Pacto Nacional pelo Enfrentamento

à Violência contra as Mulheres era a formação de agentes, como juízes/as; promotores/as de justiça; profissionais da saúde; trabalhadores/as da assistência social; profissionais da segurança pública; professores/as da rede pública; gestores/as de políticas para as mulheres, da assistência social e da saúde, entre outros (BRASIL, 2011).

O Curso¹³ de Capacitação abordava: a) conceito de gênero; b) conceito de violência contra as mulheres e tipologias; c) rede de enfrentamento à violência contra as mulheres; d) apoio psicossocial às mulheres em situação de violência; e) Lei Maria da Penha; f) direitos sexuais, direitos reprodutivos e violência contra as mulheres; g) tráfico de mulheres (BRASIL, 2011). A verba destinada a essas capacitações, no entanto, não está mais disponível aparentemente.

Um atendimento qualificado para as mulheres em situação de violência significa um acolhimento sem julgamentos. Quando o contrário, as violências institucionais ocorrem em função de práticas discriminatórias, sendo as questões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e religião um terreno fértil para a ocorrência de tal violência (BRASIL, 2011). As violências institucionais ocorrem comumente com as mulheres em situação de violência, sendo revitimizadas nos serviços quando são julgadas; não têm sua autonomia respeitada; e são forçadas a contar a história de violência inúmeras vezes (BRASIL, 2011).

Ao mesmo tempo em que constatamos que as pessoas atuando nos Juizados e em serviços que integram a Rede tiveram pouca ou nenhuma capacitação em questões relativas a gênero ou à violência doméstica, averiguou-se um conjunto expressivo de profissionais que teve acesso a capacitações sobre Justiça Restaurativa – donde um número expressivo de Grupos Reflexivos. Os cursos da Justiça Restaurativa, conforme os relatos das profissionais, apresentam apenas um módulo sobre a violência doméstica. Seria um módulo suficiente para o facilitador aplicar o Círculo Reflexivo?

Segundo os relatos das entrevistadas que participam mais ou menos diretamente dos Grupos, tais Círculos representam um momento em que as mulheres podem conversar a respeito das violências sofridas. Nesse sentido, os Grupos não realizam o atendimento psicossocial oferecido nos CRMs, mas oportunizam um momento para que as mulheres relatem suas dores, o que pode ser positivo para elas. É possível que os

¹³ O Rio Grande do Sul recebeu uma capacitação em gênero para os agentes públicos em 2014 com a referida verba. As aulas somaram 48h e 150 agentes da Rede de Atendimento e Enfrentamento participaram da capacitação. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/agentes-publicos-terao-curso-de-formacao>. Acesso em 9 março 2018.

Grupos também oportunizam um momento em que elas podem discutir questões como a desigualdade nas relações de gênero numa linguagem e num formato acessíveis às beneficiárias dos JVDFM.

No que tange o monitoramento dos atendimentos oferecidos pelos JVDFM em arranjo com outros serviços, ressalta-se que a prática foi encontrada apenas na ONG Isaura Maia de São Leopoldo e nos Grupos Reflexivos para autores de violência doméstica no JVDFM de Caxias do Sul. O monitoramento, que busca conhecer os efeitos das intervenções realizadas (DIAS; MATOS, 2012), seria um importante instrumento a ser utilizado pelos serviços da Rede de Atendimento e Enfrentamento, pois fundamenta a legitimidade dos mecanismos utilizados e a legalidade de suas decisões e aplicabilidades. No cenário em que a Justiça Restaurativa está sendo aplicada por cinco JVDFM no Rio Grande do Sul, ao mesmo tempo em que alguns profissionais jurídicos discutem sua função para com os crimes da violência doméstica de maneira negativa¹⁴, o monitoramento se faz necessário.

7.2 Expectativas para os JVDFM

Uma das dificuldades da pesquisa de campo foi a falta de identificação das Varas de Violência Doméstica nas entradas do Fórum. Todas as outras varas gerais estavam mencionadas em painéis nas recepções dos Fóruns, com exceção da Vara Especializada. Poderia ser dito que, dentre todas as varas do Fórum, a que mais necessita de identificação é o JVDFM, pois seu público tem vergonha, conforme percebem as magistradas, de estarem buscando o serviço.

O Tribunal da Justiça do Rio Grande do Sul – TJ-RS tem um site eletrônico, no qual são disponibilizados os municípios e telefones dos Fóruns de cada Vara Especializada do estado. O JVDFM de Santa Maria, no entanto, não está relatado no site; a pesquisadora ficou sabendo da existência dele durante uma entrevista com uma assessora de magistrada.

Embora a maioria dos contatos das Varas ou dos fóruns municipais esteja disponível no site do Tribunal, em alguns casos os horários para contato telefônico com as Varas são restritos, dificultando a comunicação entre a sociedade e o serviço. O

¹⁴ Especialistas criticam uso da justiça restaurativa em casos de violência doméstica contra mulher. Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITOS-HUMANOS/543639-ESPECIALISTAS-CRITICAM-USO-DA-JUSTICA-RESTAURATIVA-EM-CASOS-DE-VIOLENCIA-DOMESTICA-CONTRA-MULHER.html>. Acesso em 12 março 2018.

contato para o fórum, ao invés do contato diretamente com o Juizado, também pode dificultar a comunicação, tendo em vista que os telefones dos fóruns estão, seguidamente, com linhas ocupadas. Em vista disso, dentre todos os Juizados contatados, o mais custoso foi o de Caxias do Sul, com o qual foram necessários mais de dez telefonemas, divididos entre o Fórum e outros serviços especializados de atendimento às mulheres do município, até se efetivar a comunicação com o Juizado. A partir dessa dificuldade, sugere-se que o sítio eletrônico do TJ-RS disponibilize o contato tanto dos Fóruns quanto o ramal do Juizado especializado.

O Whatsapp® foi mencionado por todas as magistradas como uma ótima maneira de se relacionar com as outras magistradas das Varas Especializadas do Rio Grande do Sul, assim como com a Coordenadoria Estadual das Mulheres em Situação de Violência do TJ-RS. A observação das Redes de Atendimento e Enfrentamento Municipais ratificou a falta de comunicação institucional das Redes no geral, tanto para o público interno (os integrantes da Rede), quanto para o público externo, que seria a sociedade civil.

As palestras na comunidade sobre violência doméstica foram mencionadas como ações de vários serviços visitados, sendo uma ação que dá visibilidade à Rede e aos serviços existentes em nível local.

Em relação às articulações entre os diferentes níveis de gestão, chamou a atenção o fato de que apenas uma Rede Municipal tinha contato com a Rede Lilás, a Rede Estadual, a saber, a Rede de Caxias do Sul. A maioria das magistradas entrevistadas não conhecia a Rede Lilás. Essa articulação pode ser incentivada através da Coordenadoria Estadual das Mulheres em Situação de Violência (TJ-RS).

7.2.1 A escolha das palavras

Durante a pesquisa de campo, as nomenclaturas utilizadas pelos JVDFM e os serviços de atendimento chamava a atenção. Nos JVDFM, as mulheres em situação de violência são chamadas de “vítimas” e os homens – grande maioria dos autores de violência, são chamados de “agressores”. Entende-se que os processos judiciais em geral são compostos por vítima e réu; mas os autores de violência, no caso da violência doméstica, não são chamados de “réus”.

Portanto, quanto à nomenclatura de mulheres “vítimas”, recorda-se o pensamento de Debert e Gregori (2008). As autoras dizem que, no Brasil, grande parte do movimento feminista criticou a vitimização das mulheres, que são frequentemente apresentadas como sujeitos passivos da violência dos homens, da indústria da beleza, do sistema de justiça, da mídia e das instituições sociais. Essa crítica exigiu, de um lado, que a atenção das políticas públicas fosse voltada para as formas de agenciamento das mulheres, realçando a sua capacidade de resistência aos arranjos opressivos em diferentes contextos. De outro lado, exigiu que os autores se detivessem nas formas específicas que a dominação assume em contextos únicos (DEBERT; GREGORI, 2008).

Para Alimena (2010), a Lei Maria da Penha privilegiou um tratamento para as mulheres que as coloca numa constante posição de vítimas, de hipossuficientes em relação aos seus parceiros que, patriarcalmente, as oprimem. Assim, somente os homens agem, as mulheres (quando muito) reagem, sendo o eixo da dominação masculina” (2010). O uso da expressão “mulheres em situação de violência” parece mais adequado do que “mulheres vítimas”.

A socióloga entrevistada que atua na ONG Isaura Maia explica a razão de se usar o termo “autores de violência”, ao contrário de agressores:

“É um recorte conceitual: não usamos o termo agressores, usamos o termo autores de violência, porque não é algo hereditário ou para sempre, tu fez a agressão. Assim como não utilizamos o termo jovens infratores, é a mesma lógica, é autor de ato infracional” (ONG ISAURA MAIA, entrevista, 2017).

Em relação aos títulos de Rede de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, observou-se que em Santa Maria a magistrada titular da Vara Especializada gosta que se refiram a esta como “Vara da Paz Doméstica”. A magistrada disse ser muito significativo dizer “eu estou indo para a violência doméstica” ao invés de “para a paz doméstica”, embora, institucionalmente, o nome da Vara não tenha sido autorizado à mudança. As políticas para as mulheres no Brasil, no entanto, especificam as “violências contra as mulheres” pois entende-se, inclusive pelas lutas feministas, que a demarcação é importante para à discussão de gênero.

REFERÊNCIAS

ALIMENA, Carla. **A tentativa do impossível: femininos e criminologias**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

ARRETCHE, Marta. A agenda institucional. In: MARQUES, E. et al. **Dossiê: métodos e explicações para a política** – para onde nos levam os caminhos recentes? São Paulo, Sp: Centro de Estudos da Metrópole, 2006, p.7-12.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. **Sociologia e Justiça Penal: Teoria e prática da pesquisa sociocriminológica**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Relações de gênero e sistema penal. **Violência e conflitualidade nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2011. Capítulo 1: Conflitos de gênero no judiciário: A aplicação da Lei 11.340/06 pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Porto Alegre/RS (p. 11-41).

BLAY, E. Violência contra a mulher e políticas públicas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 49, dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300006&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 24 nov. 2014.

BRAH, Avtar. Diferença, diversidade, diferenciação. **Cadernos Pagu**, 26, pp. 329 -376, 2006.

BRASIL. **LEI COMPLEMENTAR Nº 35, DE 14 DE MARÇO DE 1979**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp35.htm>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111340.htm>. Acesso em: 22 fev 2018.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Orientações Estratégicas para Institucionalização da Temática de Gênero nos Órgãos Governamentais**. Brasília, DF, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria CNJ n. 15, de 8 de março de 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/03/48676a321d03656e5e3a4f0aa3519e62.pdf>>. Acesso em 22 fev 2018.

BUTLER, J. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1990.

CONCEIÇÃO, A. Teorias feministas: da questão da mulher ao enfoque de gênero. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, João Pessoa, v. 8, n. 24, p. 738-757, dez. 2009. Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Conceicao_art.pdf

CONNELL, R. Gender, health and theory: conceptualizing the issue, in local and world perspective. **Social Science & Medicine**, vol. 74, 2012. PP 1675-1683.

CÔRTEZ, S. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Revista Educar**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **Manual de rotinas e estruturação dos Juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher**. 2011. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2015/08/MJ_VCMesaspraticasinstitucionais.pdf. Acesso em 28 out 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. **O poder judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>. Acesso em 27 fev 2018.

CONTERATTO, D; MARTINS, C. **Transversalidade e integração em políticas públicas de gênero: análise da Rede Lilás no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/teses/transversalidade-e-integracao-em-politicas-publicas-de-genero-analise-da-rede-lilas-no-rio-grande-do-sul/>. Acesso em 10 out 2016.

DEBERT, Guita; GREGORI, Maria. Violência e gênero: Novas propostas, velhos dilemas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais** – vol. 23 n°. 66, 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v23n66/11>. Acesso em 9 março 2018.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de pesquisa**, Campinas, n.82, 2009.

D'OLIVEIRA, Ana Flávia Pires Lucas et al. Fatores associados à violência por parceiro íntimo em mulheres brasileiras. **Rev. Saúde Pública** [online]. 2009, vol.43, n.2, pp.299-311. Epub Mar 06, 2009. ISSN 1518-8787. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-89102009005000013>.

FACHINETTO, Rochele F. **Quando eles as matam e quando elas os matam: uma análise dos julgamentos de homicídio pelo Tribunal de Júri**. Tese de Doutorado, Sociologia. Porto Alegre: UFRGS – Programa de pós-graduação em Sociologia, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/56521>

FASSIN, Didier. Social Illegitimacy as a Foundation of Health Inequality: How the Political Treatment of Immigrants Illuminates a French Paradox. In Arachu Castro;

Merrill Singer (orgs.): **Unhealthy Health Policy: A Critical Anthropological Examination**. Walnut Creek: Altamira Press, 2004. P 203-214.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um Debate Conceitual E Reflexões Referentes À Prática Da Análise De Políticas Públicas No Brasil. **Revista Planejamento e Políticas**, nº 21, 2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 15 jun 2018.

GERTON, Larry. **Public Policy Making: process and principles**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2010.

HARAWAY, D. "Gênero" para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cadernos Pagu**, (22), 2004. PP 201-246.

GREGORI, Maria. **Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista**. São Paulo: Editora Paz e Tera, 1992.

HIRIGOYEN, Marie-France. **A violência no casal: da coação psicológica à agressão física**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas. Uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KAUR, Rupi. **O que o sol faz com as flores**. Tradução de Ana Guadalupe. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018.

LIMA, Luciana; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Ligia. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEVOG, 2014.

LOTTA, Gabriela. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo: SP, 2010.

MARCH, James; OLSEN, Johan. **Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics**. New York, NY, USA: The Free Press, 1989.

MARCH, James; OLSEN, Johan. Elaborating the new institucionalism. In: RHODES, R; BINDER, S.; ROCKMAN, B (ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006, p. 3-20.

MARCUSSEN, Martins; TORFING, Jacob. **Grasping governance networks**. Roskilde, Denmark: Centre for democratic Network Governance, 2003.

MARTINS, Clitia; CONTERATTO, Deisi. Violência de gênero e rede de proteção às mulheres no RS. **Carta de Conjuntura da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2016.

MARTINS, Clitia; CONTERATTO, Deisi. Políticas públicas de gênero: estrutura e gestão nos municípios brasileiros. **Revista Indicadores da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul**. No prelo. Porto Alegre, 2018.

MCINTOSH, M. 2000. **Feminism and social policy**. In The welfare state reader. Edited by FG Castles and C Pierson. Cambridge: Polity Press.

MOUFFE, C. Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. **Revista Debate Feminista**. 1993.

OBSERVATÓRIO LEI MARIA DA PENHA. **Relatório Final** – Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas DEAMS e nos Juizados/Varas de Violência Doméstica e Familiar nas capitais, 2010. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/dados>. Acesso em: 06 fev. 2017.

OKIN, Susan Moller. *Gênero, o público e o privado*. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 2008, vol.16 (2), pp.305-332.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.

PASINATO, Wânia. **Violência contra a Mulher no Brasil**: acesso à justiça e construção da cidadania de gênero. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais: Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra, 2004.

PASINATO, Wânia. “Femicídios e as mortes de mulheres no Brasil”. **Cadernos Pagu** [online]. 2011, nº 37, p. 219-246.

PATEMAN, C. **O contrato sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

-, C. The patriarchal welfare state. **The welfare state reader**. Edited by FG Castles and C Pierson. Cambridge: Polity Press, 2000.

PIERSON, Paul. **DISMANTLING THE WELFARE STATE?** Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment. Cambridge, MA, EUA: Cambridge university press, 1996.

PRECIADO, B. Multidões queer: notas para uma política dos "anormais". **Revista Estudos Feministas**, 19(1), 2011. PP 11-20.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública**. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

REBELLO, Arlanza. Medidas Protetivas contra a violência. In: TEIXEIRA, Elizabeth; MENEGHEL, Stella. **Dicionário Feminino da Infâmia**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Nº 14.496, de 02 de Abril de 2014. Publicada no DOE n.º 064, de 03 de abril de 2014. Porto Alegre, 2014.

RODRIGUEZ, Montserrat. **Feminismos, pensamiento crítico y propuestas alternativas en América Latina.** / Alba Carosio [et al.]; coordinación general de Montserrat Sagot. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2017.

SANTOS, Cecília MacDowell. “Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/Tradução de Demandas Feministas pelo Estado”, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 89, p. 153-170, 2010. Disponível em: <https://rccs.revues.org/3759>

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

-, Joan. *O enigma da igualdade.* **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, 2005, vol.13 (1), pp. 11 – 30.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SPM/PR. **A Rede de Enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília, 2011.

SILVA, P; MELO, M. **O Processo de Implementação de políticas públicas no Brasil:** Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP. Caderno nº 48, 2000.

SORMANO, T. **Violencia domestica:** el discurso y la realidad. Leyenda Patria: Palabra Santa Editorial, 2015.

TRIBUNAL DA JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Coordenadoria da Mulher. *Audiência de acolhimento.* Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/web/coordenadoria-da-mulher/projetos/audiencia-de-acolhimento>. Acesso 02 março 2018.

VARIKAS, Eleni. “*O pessoal é político*”: *desventuras de uma promessa subversiva.* In: MIGUEL, Luís F.; BIROLI, Flavia, (orgs.). **Teoria Política Feminista:** textos centrais. Vinhedo: Ed. Horizonte, 2013, pp. 173 – 193.

APÊNDICE 1

Roteiro de Entrevista às magistradas das Varas Especializadas

IMPLEMENTAÇÃO DO JUIZADO

1. Qual a estrutura física e humana do Juizado?
 - a. Juiz; assessor de juiz; diretor de secretaria/escrivão; servidores do cartório; oficiais de justiça; equipe multidisciplinar (assistente social, psicólogo); equipe de execução (servidor, psicólogo) Número de processos em trâmite; – Manual CNJ (2010)
 - b. Existência de: Secretaria; cartório especializado; Sala de audiências; Gabinetes dos magistrados titular e substituto/auxiliar; Sala da Defensoria Pública; Sala da equipe de atendimento multidisciplinar; Sala da equipe de apoio à execução penal; Sala de reunião para a realização de grupos reflexivos; Sala reservada ao Ministério Público; Sala de Oficiais de Justiça; Brinquedoteca; Carceragem – Manual CNJ (2010)
 - c. Ano de instituição do Juizado na cidade
2. Tu pode me contar um pouco da tua trajetória profissional até aqui? Desde quando tu trabalha aqui no JVD, em quais Varas tu trabalhou antes...
3. Já tinha trabalhado com gênero antes? Fez algum tipo de curso/capacitação sobre especificidades do tema no início do processo?
4. Quais as principais características dos JVD/DFM? Qual o diferencial dessas para outras Varas não especializadas?
5. Se tu pudesse descrever o perfil social das mulheres e dos homens autores de violência do Juizado: qual seria? Cor, classe, profissão
6. Há algum documento que oriente as normas e práticas dos Juizados?
7. Há conhecimento das diretrizes do Manual de Rotinas e estruturação dos Juizados do CNJ? Utilizam para consulta?
8. Participou da elaboração do Manual?
9. Já participou de algum evento do CNJ, como Jornada Lei Maria da Penha e Fonavid?
10. Caso tenha participado do Fonavid: como são discutidos os enunciados?
11. Se não houve capacitações no Juizado, já teve outra oportunidade de aprender sobre como agir com as mulheres vítimas? Quando e como? [tem os encontros

trimestrais com os juizados de VD que o núcleo de gênero da Corregedoria Estadual promove]

12. [corregedoria geral de justiça tem o grupo do fonavid, forum nacional da vd, que tem reuniões ou mensais ou bimestrais, que a gente trata dos assuntos, ve o q os outros Juizados tao fazendo ne][e o Whatsapp® da corregedoria, da coordenadoria da violencia domestica?]

REDE MUNICIPAL DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

13. Como o magistrado atua na articulação da Rede de Atendimento de sua cidade e do estado (Rede Lilás)? Quais são as instituições “parceiras” mais importantes para essa Vara?
14. Quem realiza o acolhimento no juizado, ou quem é o primeiro funcionário que a mulher conversa/se reporta? Quem escuta a historia dela/quantas vezes?
15. Há grupos de acolhimento/reflexivo para mulheres? E *audiência de acolhimento*?
16. Há grupos reflexivos para os autores de violência? Como acontecem, onde? Seleccionados pela Medida protetiva?
17. Qual a relação do juizado com o CRM?
[já pediram parecer técnico para profissional psicossocial?]
[realizam grupos reflexivos para as mulheres?]
18. Qual a relação do Juizado com a Patrulha Maria da Penha? E com a DEAM?
19. Qual a relação do Juizado com a Casa de Acolhida?
20. E com o CONDIM? Há atuação de um movimento social de direitos das mulheres, além do conselho? Conhece?

JUSTIÇA RESTAURATIVA

21. Justiça restaurativa: houve capacitação de voluntárias? Tem “círculos restaurativos”? Tu fez algum curso sobre a temática? De qual organismo?
22. Fazem círculos de fortalecimento de mulheres ou reflexivo? e mediação de conflito entre casais?
23. audiências de acolhimento e de verificação de medidas?
24. Trabalho apresentado na 8ª edição do Justiça pela Paz em Casa: Encontro com a Rede de Proteção à Mulher para explicar o Programa Justiça para o Século XXI

– Juizado Especializado da Violência Doméstica da Comarca de Novo Hamburgo

EQUIPES MULTIDISCIPLINARES

25. Como percebem a atuação da equipe multidisciplinar nos Juizados? Qual seria a equipe ideal de um Juizado?
26. Caso o Juizado não possua equipe multidisciplinar, qual a razão?
27. Caso o Juizado possua, como foi a implementação da equipe multi?
28. Qual a rotina da equipe multidisciplinar?
29. A equipe multidisciplinar costuma elaborar parecer técnico ao ministério publico ou defensoria publica? E para o júzo de sua Vara?

CAPACITAÇÕES EM GÊNERO

30. E aqui no juizado, os servidores e funcionários passam por alguma capacitação ou curso para trabalhar com VD? Quando ocorreram, e de que forma?
31. O Juizado já deu/ou sabe de alguma capacitação com as funcionárias do CRM, da Casa de Acolhida, da DEAM, da Guarda Municipal da Policia Civil (Dra. Michele SL está fazendo)

Roteiro de Entrevista aos integrantes das Redes Municipais de Enfrentamento:

- 1- Rede de Enfrentamento à violência doméstica/ Rede de Atendimento
 - a. Composição
 - b. Principais parceiros do serviço – maiores demandas
- 2- Relação Juizado & serviço
- 3- Capacitação em Gênero e Violência contra a mulher
 - a. No serviço
 - b. No município, para outros serviços
 - c. No Juizado
 - d. Para a população
- 4- Espaço para crianças no serviço
- 5- Atendimento aos agressores