

Apresentação

As páginas que seguem constituem-se no relatório final da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres. Há aproximadamente um ano, a então Coordenação de Igualdade de Gênero da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, agora denominada Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública, iniciou o processo de diagnóstico das condições de funcionamento das DEAMs. A realização da referida pesquisa fez-se necessária em razão da ausência de informações por parte do poder público para planejar e aperfeiçoar suas ações na área de segurança pública e promoção da equidade de gênero, a fim de garantir um aumento no grau de respeito aos direitos humanos das mulheres. Considerando ser o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher o órgão do poder executivo responsável pelo monitoramento e avaliação das políticas públicas em prol da igualdade de gênero, a realização desta pesquisa mostrou-se enquanto obrigação intransferível a este conselho que, para tanto, contou com o apoio financeiro do Ministério do Orçamento e Gestão (MOG).

A pesquisa foi desenvolvida em três etapas principais: mapeamento do número e localização das DEAMs existentes no país, envio e coleta dos formulários e sistematização e totalização dos dados. Também foram basicamente três os objetivos da pesquisa: 1) mapear as condições atuais de funcionamento das delegacias, incluindo aí suas ações e atribuições; 2) diagnosticar suas principais dificuldades e, por fim, 3) levantar sugestões de como o funcionamento destas instituições poderia ser aperfeiçoado a partir da fala dos sujeitos que mais conhecem o cotidiano da violência contra as mulheres, além delas próprias: as(os) delegadas(os).

Estruturadas pelos governos estaduais a partir de 1985, as DEAMs constituíram-se, até recentemente, na principal política pública de prevenção e combate à violência contra a mulher. Estas entidades atualmente somam o número de 307 unidades em todo o território nacional. É difícil, contudo, gerar qualquer tipo de dado que dê conta de descrever a diversidade de condições de atendimento destas instituições em todo o território nacional. Enquanto muitos estados brasileiros, sobretudo nas regiões norte e nordeste, contam com a presença de uma única delegacia – AC, AL, RR, CE, DF - São Paulo concentra 40,7% do

total de delegacias existente no país, seguido por Minas Gerais, que detém 13% deste número.

Primeiramente é importante notar que nem ao menos 10% do total de municípios brasileiros contam com DEAMs. Nesse contexto, cabe sublinhar que a pesquisa ora referida não analisa diretamente o fenômeno da violência contra as mulheres, mas as condições de funcionamento de um dos principais aparelhos de estado responsável por coibir este tipo de crime. Para se ter um diagnóstico preciso dos tipos e números de situações que se enquadram no que se tem denominado de violência doméstica e sexual contra as mulheres é necessário o desenvolvimento de uma pesquisa de vitimização...

Das 307 DEAMs existentes no país, 278 participaram da pesquisa desenvolvida pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do CNDM e Secretaria Nacional de Segurança Pública. As análises apresentadas a seguir baseiam-se nos dados disponibilizados por 267 delegacias. A diferença entre o número de delegacias que participaram da pesquisa e o número de delegacias cujos dados compõem a base das discussões que se seguem deve-se ao fato de que alguns formulários só chegaram ao Ministério da Justiça após o período estabelecido como limite para envio deles.

Os últimos dados de caráter nacional produzidos pelo Estado foram aqueles da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Violência contra a Mulher de 1992. Desde então têm faltado aos poderes públicos instrumentos eficientes para o planejamento e execução de políticas na área de segurança pública às mulheres. Esperamos, pois, que os dados aqui apresentados sejam úteis não só ao governo federal, mas aos Estados e Municípios que têm o objetivo de promover os direitos humanos das mulheres, aperfeiçoando as políticas públicas de combate e prevenção à violência de gênero.

Por fim, cabe dizer que compõem o presente relatório dois textos analíticos: um de Kelly Cristiane da Silva, doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) da UnB e coordenadora da pesquisa em questão e outro de Lia Zanotta Machado, professora titular do PPGAS da mesma universidade e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPeM/UnB). O texto de Silva está mais centrado na discussão da estrutura das DEAMs, suas atribuições e funções, embora dialogue também com os dados qualitativos produzidos na pesquisa. Já o de Machado dedica maior atenção para a forma como as delegadas apresentaram suas dificuldades bem como as soluções que

lhes pareciam mais adequadas para o enfrentamento dos problemas vivenciados. Machado, como Silva, também dialoga com os dados qualitativos recolhidos na pesquisa.

Anexos aos textos encontram-se os sumários finais de dados: o primeiro tem recorte nacional e os últimos regionais e/ou estaduais. Além deles estão também anexados ao relatório as totalizações das questões qualitativas.

Kelly Cristiane da Silva
Consultora Responsável

Agradecimentos

Os méritos pela concepção intelectual e política desta pesquisa não são somente do governo federal. Participaram das discussões preliminares que deram forma a ela e de seu processo de execução em momentos diversos atores com diferentes inserções institucionais: ONGs, professores universitários, delegadas, representantes da polícia civil de vários estados, consultores, entre outros. Dentre eles destacamos: CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria); AGENDE (Ações em Gênero e Desenvolvimento); Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar; Conselho Distrital dos Direitos da Mulher, Lia Zanotta Machado, Mireya Suárez; Lourdes Bandeira, Maria Inês Valente, Vera Lúcia da Silva, Daniel S. Simião, Renato Sérgio de Lima, Lilian L. Konish, Virgínia Bruzzone, Rosângela Bizerra, Klícia, Tutchyla C. S. de Godói, David Nery da Cunha, além de toda a equipe da Secretaria Executiva do CNDM.

Se há, portanto, algum mérito nas discussões apresentadas a seguir ele é fruto desse esforço coletivo...

As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios

Kelly Cristiane da Silva¹

O objetivo deste texto é discutir quais são as condições de funcionamento atuais das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAMs), buscando mapear seus objetivos, suas práticas, suas estruturas, os tipos e números de crimes que são por elas apurados e as representações que são tecidas a respeito delas nas corporações policiais. Conforme esclarecido na introdução, os dados aqui analisados têm como base as experiências de 267 DEAMs, correspondendo, portando, a 87% do total de delegacias com este perfil existentes no país.

Criadas pelos governos estaduais a partir de 1985, as DEAMs constituíram-se, até recentemente, na principal, senão muitas vezes única, política pública de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Estruturadas como resposta aos diversos movimentos sociais feministas e de mulheres nascidos no país a partir da década de 1970, a entrada das DEAMs no cenário institucional dos aparatos de segurança pública foi um *evento crítico*² cujo sentido esteve e ainda está na desnaturalização da violência doméstica e sexual contra as mulheres e conseqüente criminalização de ações que coloquem em risco a integridade física e moral delas, bem como seus direitos individuais.

A primeira DEAM criada no país localizava-se em São Paulo, estado onde ainda estão concentradas 40,70% de todas as DEAMs do país. Desde então proliferaram-se delegacias de mulheres – o nome mais popular destas entidades – nas várias unidades da federação brasileira. Hoje elas somam o total de 307 unidades, número que embora significativo, não cobre sequer 10% dos municípios brasileiros.

Antes de iniciar as discussões a respeito das características e condições de funcionamento destas instituições fazem-se necessárias algumas ressalvas de caráter metodológico. A primeira delas consiste em reconhecer as dificuldades e multiplicidade de

¹ Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Antropologia Social da Universidade de Brasília e coordenadora da Pesquisa sobre as Condições de Funcionamento das DEAMs.

² Utilizo aqui a noção de evento crítico tal como formulado por Das (1995), ou seja, enquanto evento que institui uma nova modalidade de ação histórica. Sobre o poder destes eventos, a autora afirma: “After this events, of which I speak, new modes of action came into being redefined traditional categories such as codes of purity and honour, the meaning of martyrdom and the reconstruction of a heroic life” (idem: 6)

condições em que os dados recolhidos nesta pesquisa foram produzidos. Nesse sentido, é preciso ressaltar que a rotina de funcionamento das DEAMs de cada estado é definida pela Secretaria de Segurança Pública de cada um deles e que é diverso entre elas a forma, as atribuições e as práticas relativas ao cotidiano policial. Nesse contexto, é importante destacar que embora os formulários de autopreenchimento tenham sido enviados diretamente às DEAMs é possível que os dados tenham sofrido algum tipo de interferência política, sobretudo se considerarmos o fato de que atualmente questões ligadas à segurança pública constituem capital político fundamental nas representações que governos e governantes constroem em relação a si e ao mundo público em geral.

Durante o desenvolvimento da pesquisa deparamo-nos com situações interessantes: uma delas consistiu no fato de um dos delegados regionais do estado de São Paulo, da região de Sorocaba, ter proibido as delegadas subordinadas a ele de preencherem o questionário, situação logo resolvida pelo eficiente trabalho da equipe de Coordenação e Apoio às Delegacias de Defesa das Mulheres de São Paulo. De outro lado, em uma das inúmeras investidas que fazíamos a fim de resgatar o maior número de dados possíveis, tivemos contato com uma delegacia da região nordeste que sequer tinha um telefone. Pedidos de informação e atendimentos via telefone eram aí realizados fazendo uso de um aparelho público fixado na esquina da rua onde a delegacia tinha sua pequena e desestruturada sede. Imaginem, pois, as condições de funcionamento desta delegacia que não dispunha sequer de uma linha telefônica, que dirá de qualquer outro instrumento tecnológico.

Corolário do fato das DEAMs estarem subordinadas às Secretarias de Segurança Pública de cada estado são as formas diversificadas como elas lidam com a rotina de registro dos Boletins de Ocorrência (BOs), dos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCOs) e mesmo em relação à instauração de inquéritos. Verificamos, pois, que no estado de Pernambuco as duas únicas DEAMs aí existentes quase que aboliram o registro de BOs de suas rotinas. No Distrito Federal, ao contrário, raramente se faz um TCO sem antes registrar um BO. Já em São Paulo não há duplicidade entre o número de TCO e BO. Em Minas Gerais pudemos observar a existência de uma estrutura singular às DEAMs: diferentemente da maioria dos estados, nos quais as DEAMs se constituem enquanto delegacias especializadas, contando, ao menos em teoria, com uma estrutura particular para

suas rotinas, verificou-se em Minas a existência de *Delegacias Adjuntas de Repressão de Crimes contra a Mulher*. Isto significa, entre outras coisas, que a maioria absoluta das DEAMs de Minas funciona junto a outras delegacias e conta, na maioria das vezes, com uma equipe que se limita a uma delegada e uma escritã para o atendimento às mulheres. Para tais delegacias adjuntas não há equipamentos tecnológicos particulares e, muitas vezes, sequer uma linha telefônica exclusiva.

Tais diferenças em torno das rotinas policiais nos alertam para três questões: 1) o cuidado com que devem ser analisados quaisquer dados que tenham como base o território nacional; 2) a urgência de se desenvolver pesquisas regionais que dêem conta de explicar o sentido da diversidade destas rotinas e dos dados que, através delas, são produzidos; 3) a necessidade de se uniformizar minimamente os procedimentos adotados nestas delegacias a fim de facilitar a coleta de informação e, como consequência, o controle sobre suas práticas.

Contudo, é preciso dizer que esta pesquisa, para além de buscar números que evidenciassem as condições de funcionamento das DEAM, procurou resgatar as opiniões e posições das(os) delegadas(os) em torno dos trabalhos desenvolvidos por elas(es). Nesse sentido, é também a partir destas narrativas que procurarei delinear as características e tendências nacionais do funcionamento das DEAMs.

Este *paper* está dividido em quatro partes principais, além da conclusão. Na primeira delas – *Para além do trabalho policial e do atendimento às mulheres: as DEAMs como entidades de apoio social e de atendimentos às vítimas de violência interpessoal* – analisarei quais são as atribuições normatizadas das DEAMs, suas práticas e em que medida existe correspondência entre estas duas dimensões. Como o próprio título do item sugere, observaremos que as delegacias de mulheres não atendem somente pessoas do gênero feminino ou adultas, mas sim uma série de denúncias que podem ser classificadas no campo da violência interpessoal, qual seja, aquela que acontece entre pessoas que se conhecem. Na segunda parte do texto discuto os limites e dilemas das intervenções das DEAMs tendo como contraponto um diagnóstico da estrutura de recursos humanos que elas detém, bem como as representações que são tecidas a respeito delas no interior das corporações policiais das quais elas fazem parte, segundo a opinião das próprias delegadas. No penúltimo tópico examino as estruturas físicas e técnicas destas delegacias,

relacionando-as às imagens que as DEAMs têm nas estruturas policiais. Por fim, na quarta parte do texto teço uma análise crítica da diversidade de procedimentos adotados pelas DEAMs e as implicações disto para geração de informação. Sugiro então que os números de BOs, TCOs e inquéritos totalizados na pesquisa servem mais como indicadores de qual seja o nível mínimo de notificações policiais apresentadas às DEAMs. Ainda neste tópico aponto os tipos de crimes que maior número de queixas recebem nestas delegacias. Nos comentários finais retomo algumas das questões discutidas ao longo do texto, procurando sistematizar os resultados da pesquisa em termos do que eles apontam em relação ao aprimoramento dos serviços disponibilizados pelas DEAMs e das políticas públicas de combate e prevenção à violência contra as mulheres.

Para além do trabalho policial e do atendimento às mulheres: as DEAMs como entidades de apoio social e de atendimento às vítimas de violência interpessoal

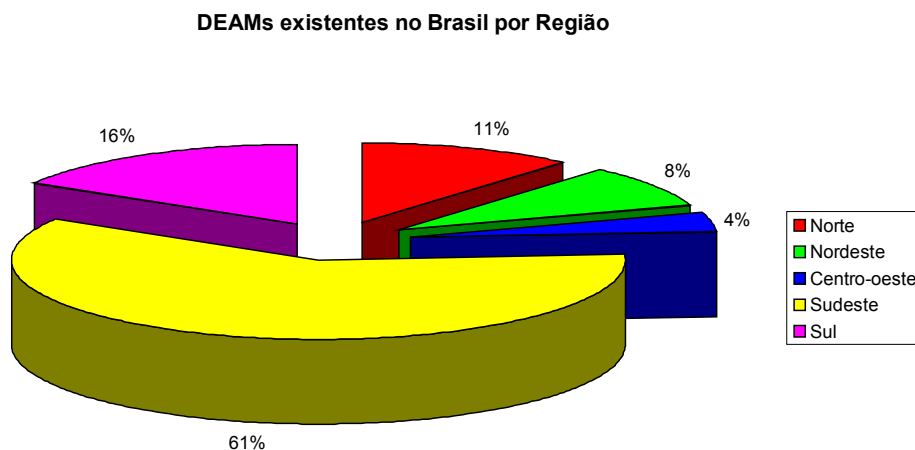
“Se boa parte dos procedimentos efetuados nas dependências das DEAMs ocorre ao arrepio da lei, isso se deve tanto à precariedade das condições de funcionamento das delegacias, quanto, em sentido contrário, à positividade de uma experiência que não tem sido suficientemente valorizada ou sequer reconhecida em quem aposta, somente, em suas funções repressivas e seus efeitos punitivos” (Soares;1996:116)

Comparando os dados da atual pesquisa com aqueles produzidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados a respeito da Violência contra as Mulheres³ verificamos que embora os aparelhos de estado responsáveis pelo combate à violência de gênero⁴ ainda existam em número insuficiente, eles sofreram um progresso numérico significativo nos últimos anos: se em 1993 havia 125 delegacias, como diagnosticou a CPI, verificou-se que em 2001 já existem 307 unidades em todo o país.

³ Câmara dos Deputados. Relatório Final. Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Investigar a Questão da Violência contra a Mulher. Suplemento ao Diário do Congresso Nacional número 202. Brasília:1993

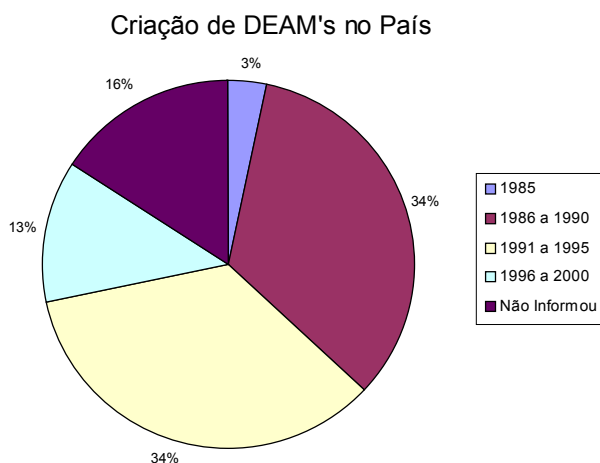
⁴ A idéia de violência de gênero utilizada aqui define-se em função das motivações que hegemonicamente levam sujeitos a interagirem em contextos marcados por e pela violência. Nesse sentido, autores variados (Silva 2000; Machado 1998; Grossi 1997 e Gregori 1993) têm apontado que práticas de violência doméstica e sexual emergem sobretudo nas situações em que uma ou ambas as partes envolvidas em um relacionamento não “cumprem” os papéis e funções de gênero imaginadas como “naturais” pelo parceiro, ou seja, não se comportam de acordo com as expectativas e investimentos do parceiro, ou qualquer outro ator envolvido na relação.

É preciso considerar, contudo, que a distribuição destas entidades no país é absolutamente desigual. Vejamos o gráfico que se segue:



Como podemos observar, a região sudeste concentra mais de 60% de todas as DEAMs existentes no Brasil. Junto com a região Sul este número sobe para 77%. Por outro lado, vemos a grande carência das regiões norte e nordeste, que juntas não reúnem sequer 20% das delegacias existentes. A região Centro-Oeste, por sua vez, detém somente 4% do total de delegacias. É digno de nota o fato de que muitos estados do país contam com o trabalho de uma única DEAM: Acre, Alagoas, Roraima e Ceará, entre outros.

Outro dado interessante é aquele que revela o período em que as DEAMs foram criadas no país. Para tanto, observemos o seguinte gráfico:



Nota: Foram consideradas somente as DEAMs que responderam o questionário.

Como podemos verificar, foi entre 1986 e 1996 que 73% das DEAMs existentes no país foram criadas. Cabe, pois, às pesquisas futuras diagnosticar quais as variáveis que operaram para a constituição deste quadro político. Estaria a sociedade civil organizada em torno da defesa dos direitos das mulheres mais articulada e atuante neste período, gerando maior sensibilidade sobre os governos em relação à questão da violência intrafamiliar? Eis uma questão.

Apresentados o processo cronológico de estruturação das DEAMs no país, bem como a distribuição espacial delas atualmente, debruçar-me-ei agora na discussão de quais são as atribuições e práticas destas delegacias. Nesse contexto, cabe ressaltar a forma diferenciada como concebemos as idéias de *atribuição* e *prática* no desenvolvimento desta pesquisa.

Como afirmei acima, as rotinas de cada DEAM divergem porque cada uma delas está subordinada à Secretaria de Segurança Pública de cada estado. Cada estado, por sua vez, define as atribuições de suas DEAMs em documentos oficiais, cujos perfis e denominações também são diversos – temos desde leis estaduais e decretos, até instruções normativas definidas pelas polícias civis estaduais. Tais documentos definem as ações e atribuições oficiais das DEAMs no âmbito da jurisdição de cada estado. Sabe-se, contudo, que as práticas sociais institucionais como pessoais estão, em menor ou maior grau, longe de obedecer às prescrições legais que as definem. Nesse sentido, buscamos através desta pesquisa mapear não somente as ações e atribuições das DEAMs conforme definições manifestas nestes instrumentos jurídicos, mas também as práticas que escapam a esses mecanismos de normatização a fim de apreender em que medida as DEAMs trabalham ou não além ou aquém daquilo que é definido como sendo de suas obrigações. Concebemos portanto a noção de *prática* para dar conta de apreender as ações que são de fato desenvolvidas, mas não definidas em termos normativos. As *atribuições*, por sua vez, constituem-se nas ações que são de obrigação das DEAMs na forma como são definidas nos instrumentos normativos citados acima.

Como era de se esperar, 93,93% das DEAMs participantes da pesquisa afirmaram ser sua atribuição o atendimento às mulheres vítimas de violência, enquanto 92,13% agregaram a essa função o registro, apuração e investigação de queixas. É importante

destacar também que 69,66% das DEAMs têm também como obrigação atender crianças e adolescentes vítimas de violência. Contudo, como veremos a seguir, o número de DEAMs que adotam esta rotina enquanto prática é ainda maior.

Se de fato a resposta das delegacias à questão 30 do formulário seguiu a indicação do questionário, ou seja, definindo o que é atribuição normatizada pelo Estado a elas, é importante destacar que 42,70% das delegadas afirmam ser obrigação da DEAM a promoção de conciliação e mediação entre as partes conflitantes que procuram a delegacia; 37,83% definem a prevenção da violência contra as mulheres enquanto função sua e 29,59% delas englobam no âmbito destas obrigações a disponibilização de atendimento psicológico e social. Vê-se, pois, que mesmo do ponto de vista normativo a performatização de um papel estritamente policial – aqui entendido como aquele cujo papel se esgota no registro, apuração e investigação de queixas – está distante das obrigações de muitas das DEAMs de nosso país (ver tabela 19, Sumário Brasil).

Quando comparamos estes dados àqueles que procuravam mapear as práticas das DEAMs no sentido proposto acima, vemos que a quantidade de delegacias que adotam práticas extrapoliciais é ainda mais expressiva: 93,63% das delegadas afirmam fazer aconselhamento e 55,43% delas proferem palestras em escolas (tabelas 25 e 27, Sumário Brasil). Esses números nos alertam para a importância do papel moral desempenhado pelas delegadas e outros agentes policiais na questão da democratização das relações de gênero na medida em que, em situações de conflito, são eles os agentes primários do Estado responsáveis pelas negociações e mediações. Neste contexto, se o sentido da existência das delegacias está justamente na criminalização da violência doméstica e combate a qualquer tipo de discriminação contra as mulheres, espera-se que os mecanismos de negociação propostos pelas delegadas operem de maneira eficaz e que tenham como valor o respeito aos direitos individuais das mulheres. Contudo, o treinamento em técnicas de mediação e a sensibilização para o fato de que estas devem ser feitas tendo como princípio a manutenção da integridade moral e física das mulheres não faz parte da maioria dos cursos de formação policial existentes no país, apontando para o quando é urgente a capacitação dos quadros das DEAMs dentro de princípios morais regidos pela ética de respeito aos direitos humanos. Estes dados evidenciam também a necessidade de permanência no Programa de Combate e Prevenção à Violência Doméstica e Sexual contra a Mulher, executado pelo

Secretaria Executiva do CNDM, da ação de capacitação dos quadros das DEAMs e juizados especiais. Em relação a estes últimos tal tarefa parece ainda mais urgente⁵.

Ainda a respeito das práticas das DEAMs é significativo notar que 90,64% delas atendem crianças e adolescentes, sendo que 70,79% atendem crianças e adolescentes do sexo masculino; 31,84% atendem homens vítimas e 38,84% atendem homossexuais masculinos. Acredito, pois, serem estes dados indicativos de que estaríamos assistindo emergir junto às autoridades policiais uma concepção mais relacional diante dos mecanismos que produzem e reproduzem a violência doméstica e sexual contra as mulheres, da qual participam além dela(e) e do agressor(a) agentes sociais com várias posições de sujeito. A verificação de que as DEAMs atendem um público bastante diversificado em termos de gênero e geração aponta também para o fato de que elas não são somente entidades de combate e prevenção à violência doméstica e sexual contra as mulheres, na medida em que dão atenção a uma série de delitos que poderiam ser classificados como um gênero de violência interpessoal, “que se realiza, se inscreve e atravessa o contexto de relações cotidianas, ordinárias, corriqueiras e legais” entre pessoas que se conhecem (Machado 1998:98). Se o estabelecimento de tal relação é possível, a importância do papel das DEAMs aumenta ainda mais e a necessidade de aprimorar seus procedimentos também⁶.

Neste contexto, é importante notar que 38,58% das delegadas afirmaram existir em seu município algum tipo de encaminhamento para tratamento do agressor, embora as instituições citadas aí como responsáveis pelo “tratamento” deste ator tenham sido sobretudo aquelas que cuidam de comportamentos caracterizados socialmente como desviantes e/ou patológicos: Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, entre outros. Sugiro, pois, que a articulação das DEAMs com estas entidades evidencia uma percepção particular por parte das delegadas a respeito do lugar e natureza da ação do agressor no cotidiano social. Ela estaria associada à imagem do desvio, da patologia e não a algo que é

⁵ As percepções das delegadas em relação à lei 9099/95 estão em discussão no texto de Lia Machado, apresentado a seguir.

⁶ Pesquisa realizada por Renato Sérgio de Lima a respeito do perfil dos homicídios cometidos no município de São Paulo em 1995 concluiu que 92% dos homicídios de autoria conhecida e 56% dos de autoria desconhecida estão relacionados a conflitos interpessoais. Boletim IBCCRIM – Ano 8 – n°. 90.

intrínseco a formas específicas de sociabilidade.⁷⁸ Por outro lado, os dados apresentados acima sugerem também o desenvolvimento de uma visão menos maniqueista do processo que produz e reproduz a violência de gênero, na medida em que concebe enquanto realidade possível o fato de que homens possam ser vítimas de violência doméstica e que, enquanto tais, podem fazer uso dos serviços prestados pelas delegacias⁹.

Por fim, é preciso ressaltar que muitas delegadas afirmaram ser função da DEAM a execução de mandatos de prisão em caso de não pagamento de pensão alimentícia aos filhos ou à ex-mulher pelo ex-parceiro.

Sobre os limites e dilemas das intervenções das DEAMs e suas imagens no interior das corporações policiais

De acordo com os dados apresentados acima, constatamos que 93,63% das DEAMs praticam aconselhamento. Desde total, somente 29,69% das delegacias afirmam ser sua atribuição oferecer atendimento psicológico e social às clientes.¹⁰ Tal relação evidencia que mais de 60% das delegacias adotam alguma prática de aconselhamento à revelia de sua atribuição oficial não contemplá-la. O desencontro entre procedimentos oficiais, “definidos em lei”, e práticas oficiosas gera uma situação complicada, qual seja, a adoção de certas

⁷ Suárez & Bandeira (1999), ao discutirem fragmentos de discursos policiais a respeito da violência em geral e especificamente sobre a violência contra as mulheres no Distrito Federal, observam que o argumento de que a agressividade dos homens resulta de alguma condição de carência básica que situa o sujeito fora da normalidade dá sentido e legitima uma certa postura policial que afirma não ser da responsabilidade dos órgãos de segurança pública a atenção aos agressores. Como consequência desta orientação a atenção aos agressores é transferida para outros órgãos, como hospícios, casas de parentes, Alcolicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, etc. Segundo Suárez & Bandeira (idem:75), tal comportamento está ancorado na percepção de que a função da polícia é, estritamente, fazer cumprir a lei. Relações semânticas similares também se manifestaram nesta pesquisa. Elas serão discutidas nos próximos itens deste texto.

⁸ Para uma análise de como o conflito pode se constituir na fonte de sentido para alguns relacionamentos ver Silva 2000, op. cit.

⁹ Para uma discussão a respeito da forma como o lugar da violência é imaginado em nossa sociedade ver Soares, Luiz Eduardo O inominável, nosso medo IN: Soares. L. E. Violência e Política no Rio de Janeiro. Relume Dumará, Rio de Janeiro: 1996.

¹⁰ É importante sublinhar aqui que não desejo reduzir o atendimento social e psicológico às práticas de aconselhamento. Acredito, contudo, que qualquer tipo de fala dirigida às mulheres que seja socialmente responsável, ou seja, que considere a história de vida bem como os valores da cliente que procura a DEAM, deve estar amparada no trabalho de profissionais capacitados para tanto. É nesse sentido que estabeleço a seguinte relação: *um aconselhamento responsável estaria dentro de uma prática terapêutica que também o é, não obstante as práticas terapêuticas extrapolem em muito a enunciação de qualquer tipo de aconselhamento.*

atividades especializadas por parte das DEAMs sem a disponibilização de profissionais competentes para tanto.

Ao observarmos os resultados das questões que buscaram diagnosticar os quadros de recursos humanos disponíveis nestas delegacias verificamos que as ambigüidades entre práticas, atribuições da DEAM e a oferta de profissionais capacitados para o cumprimento destas atividades são ainda maiores. Para tanto, tenhamos como base o fato de que 93,63% das delegacias afirmam praticar aconselhamento.

De início, 60% das delegacias afirmaram **não** contar em seu quadro de recursos humanos com assistentes sociais e/ou psicólogos, comprometendo assim o bom desempenho das funções de mediação, conciliação e aconselhamento. Nesse contexto, é importante notar que somente 10,86% das delegacias afirmam contar com um assistente social em seu quadro, 2,25% afirmam ter duas funcionárias nesta categoria e 1,87% têm 3 ou mais funcionárias nesta função. (ver tabela 1, Sumário Brasil)¹¹

No que diz respeito à categoria psicólogo/a a realidade não é diferente. Em 61,24% do total das delegacias não existe esta função: 11,98 % das DEAMs contam com um psicólogo/a; 2,62% têm 2 funcionários psicólogos/as e somente 2,25% dispõem de 3 ou mais servidores nesta categoria.

Nesse contexto, cabe notar que uma das principais demandas das delegadas se dirige à dotação de pessoal de apoio às delegadas e escritas, a fim de prestarem atendimento psicológico e de assistência social tanto às queixantes como à equipe de profissionais da própria delegacia – 92,13% das delegadas afirmaram ser muito importante a dotação de infra-estrutura de pessoal adequada a fim de enfrentar as dificuldades pelas quais passam as delegacias. Exemplos qualitativos destas demandas são:

“Necessitamos de apoio psicológico às funcionárias que compõem o quadro da delegacia, as quais acabam por envolverem-se emocionalmente nos problemas das vítimas.”

“O trabalho das DDMs está intimamente ligado a questões de cunho social e psicológico. Por isso é de suma importância que o estado criasse mecanismos que possibilitassem as atividades de assistentes sociais e psicólogas junto às delegacias (não necessariamente dentro das delegacias, mas que as vítimas pudessem ser encaminhadas a estas profissionais”

¹¹ É importante notar que de todos os questionários recebidos não houve sequer um único registro de assistente social de gênero masculino, evidenciando ser essa função essencialmente feminina no contexto policial aqui estudado.

“... Postulo que sejam lotadas nesta DEAM Assistentes Sociais e Psicólogas...”
“ Se as DDMs não forem estruturadas adequadamente com assistente social, psicólogos e orientadores, e etc., deve-se criar um órgão para esse fim.”

Tal fato aponta para uma percepção particular de qual seja a função das delegacias especializadas no atendimento às mulheres aos olhos das próprias delegadas: mais do que entidades que registram e apuram denúncias de crimes de natureza doméstica e sexual espera-se que as DEAMs ofereçam serviços extrapoliciais, que ganham sua legitimidade para além do argumento da segurança pública e encontram seu sentido no âmbito da assistência social, psicológica e moral às vítimas. Tal percepção parece ser plenamente coerente com a natureza das relações e dos conflitos que são registrados nas DEAMs: tratam-se de crimes que são executados entre pessoas que se conhecem, que na maioria das vezes compartilham algum vínculo de natureza emocional e para as quais a solução prisional é muito traumática e pouco eficiente. É, pois, bastante conhecida a utilização que muitas mulheres desejam fazer das DEAMs: elas são acionadas a fim de dar um “susto” no agressor, com o objetivo de romper, ao menos temporariamente, o ciclo de violência no qual as mulheres estão inseridas. A respeito desta forma de conceber e utilizar os serviços policiais das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, Soares (1996) afirma, com base em pesquisa feita nas DEAMs do Rio de Janeiro:

“...o que se pede, com freqüência, das autoridades policiais é mais do que a privação da liberdade do acusado. Espera-se, destas delegacias, o ressarcimento de perdas materiais e morais e, o que parece ainda mais difícil, os instrumentos para restaurar, em novas bases, as relações deterioradas...”

Não é difícil perceber que as queixantes esperam soluções específicas, visíveis e imediatas, para os problemas denunciados. Em alguns casos, definem explicitamente a punição que gostariam de impor aos seus agressores, excluindo, e freqüentemente, o desfecho penal da lista de alternativas. (...) Se as DEAMs oferecem, de um lado, a possibilidade de que as denúncias encontrem um caminho jurídico, elas se prestam, por outro lado, ao uso instrumental das denunciadas, que projetam, ali, suas próprias concepções de direito e justiça”(Soares 1996: 122)

A partir destes dados verificamos que as DEAMs encontram-se em um grande dilema: não obstante tenham as delegadas manifesto, em sua grande maioria, que é condição para a eficácia do trabalho policial a disponibilização de atendimentos extrapoliciais à sua clientela, como sessões de terapia e assistência social, as DEAMs são instituições inseridas em uma corporação na qual a prestação de qualquer serviço não-policial é visto como ponto negativo, como demérito à eficácia e eficiência da delegacia. A

respeito da forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial, são exemplares os seguintes depoimentos:¹²

“Como uma unidade policial de aspecto pouco policial, mas social. Diante do quadro violento que assola o país (homicídio, roubo, etc.) a violência doméstica acaba sendo encarada como algo secundário na escala de valores a serem considerados quanto às prioridades.”

“Delegacias especializadas em atendimento de crimes contra a violência doméstica. Atribuem muitas vezes um caráter social ao atendimento prestado pelas DEAMs. Em muitos casos, tal perspectiva é até correta, porém às vezes, essa visão se torna distorcida, atribuindo às DEAMs o caráter de uma delegacia de menor relevância.”

“Ela é vista como órgão que dá apoio assistencial. A maioria dos casos apurados pelas DDMs são crimes de menor potencial ofensivo e os DPs trabalham com casos de maior gravidade. Quando há funcionários muito eficientes, eles não são enviados às DDMs e sim para os DPs para apurar os casos graves e são esses que a população cobra com maior rigor de nossos governantes e superiores. Muitos entendem que o nosso trabalho é fácil de ser resolvido, mas acaba sobrecarregando as DDMs e o pior que isso é o nosso stress com casos que não deveriam estar sobre os nossos cuidados.”

“Elas são bem vistas pela sociedade, mas ‘interna corporis’ são vistas pelos colegas e funcionários como uma delegacia de menos importância, embora os policiais ocupantes de cargos de direção e comando reconheçam a grande quantidade de trabalho e sua necessidade. Porém, funcionários são lotados a contra gosto, muitos vem ‘de castigo’ e não possuem capacitação adequada, enfim, é uma delegacia renegada ao 2º plano.”

“São essenciais porque desafogam o trabalho de outros distritos policiais.”

“Como a delegacia que vai trabalhar problemas sociais e familiares. A violência doméstica e a questão da delinquência juvenil é canalizada para a especializada. O que desafoga as outras delegacias, que ficam com mais tempo e pessoal para investigar outros crimes.”

“As DEAMs são tidas como ‘células-mãe’ dentro da estrutura policial, pois suas atribuições são amplas do ponto de vista de resolver os casos com média rapidez, facilitando assim o trabalho desenvolvido pelos distritos(DP).”

“Acredito que não há discriminação. Os distritos comuns manifestam que se ‘livraram das famosas ZICAS’. Nossa seccional oferece todo o apoio e compreensão que necessitamos.”

Para além do lugar ambíguo que a disponibilização de serviços extrapoliciais parece ocupar no cotidiano das DEAMs, é importante notar que muitas delegadas, ao afirmarem que as DEAMs são bem vistas na estrutura policial, justificam suas posições a partir da percepção de que os trabalhos desenvolvidos por estas especializadas desafogam a rotina

¹² A fim de preservar a estabilidade profissional das delegadas que participaram da pesquisa, não situaremos os discursos em termos de seus lugares de origem ou pessoas que os enunciaram.

dos outros DPs. Tal justificação evidencia que a imagem satisfatória das DEAMs dentro de algumas estruturas policiais não se dá pelo reconhecimento do *valor em si* de seus trabalhos e das questões que são resolvidas por elas, mas sim porque estas unidades agilizam o trabalho de outros DPs. Tomando por base o último depoimento citado – no qual a delegada afirma não haver discriminação das DEAMs na estrutura policial porque os delegados ficam felizes por terem se livrado daquilo que é por eles denominado de ZICAS – caberia perguntar também em que medida algumas delegadas compartilham um certo conjunto de representações das corporações policiais das quais elas fazem parte em relação à problemática da resolução de conflitos intrafamiliares e interpessoais como fenômeno de importância menor.¹³ Esta pergunta ganha seu sentido quando percebemos a relativa ausência de crítica no discurso de algumas delegadas em relação às categorias utilizadas por parte significativa de policiais que trabalham fora das DEAMs para denominar o perfil dos crimes que são apurados nestas últimas delegacias. Esta, pois, é tarefa para uma próxima pesquisa.

Vale a pena notar ainda outra variante importante na construção das imagens que são tecidas nas estruturas policiais a respeito das DEAMs: o gênero de suas(seus) funcionárias(os). Se é verdade que atualmente tanto homens como mulheres trabalham nas

¹³ Suárez e Bandeira (1999) ao analisarem “os ordenamentos mentais que definem violência e criminalidade e que classificam e explicam os crimes praticados por homens contra as mulheres *vis-à-vis* outras modalidades de crimes” (idem:58) no discurso de agentes policiais do Distrito Federal apontam justamente para o fato de os crimes engendrados por homens contra as mulheres não são citados pelos entrevistados para definir o perfil da criminalidade no DF. Segundo as autoras, isso ocorre porque os crimes praticados por homens contra as mulheres são acontecimentos cuja denúncia é vista como imprópria pelos policiais pelo fato de ocorrerem nos espaços privados: “Tanto os policiais excluem estes crimes da caracterização da criminalidade de Brasília, como as mulheres se recusam a processar judicialmente seus agressores.”(idem: 68). Observamos que tais análises vêm ao encontro das interpretações tecidas neste *paper* na medida em que evidenciam ser a questão das violências praticadas por homens contra as mulheres muitas vezes colocadas para fora do sistema classificatório que ordena o que pode ser considerado um crime. Nesse sentido, é importante atentar para o fato de que neste contexto a classificação da violência intrafamiliar como um problema hegemonicamente social em oposição ao criminal – presente nos depoimentos apresentados acima – pode conduzir a não criminalização destas condutas e informar, ao mesmo tempo, uma certa representação das corporações policiais em relação às DEAMs e aos crimes por elas apurados que as apreende como entidades de assistência social e não como aparelhos de segurança pública. As implicações políticas e técnicas deste vínculo semântico serão discutidas a seguir.

Ainda a respeito das percepções dos agentes policiais a respeito da violência praticada por homens contra as mulheres é interessante trazer ao texto a interpretação que Suárez e Bandeira (1999) tecem sobre a questão: “Em virtude de ordenamentos culturais largamente compartilhados pelas brasileiras e pelos brasileiros – incluindo, obviamente, os agentes de segurança pública –, essas agressões são percebidas mais como injúrias morais do que propriamente contravenções criminais. Elas difamam, ofendendo a dignidade e devem, portanto, ser expulsas para além dos limites da experiência da sociedade e da pessoa. Devem ser situadas,

DEAMs, o cargo de delegada/o titular ou assistente é hegemonicamente ocupado por mulheres (230 delegacias têm delegadas mulheres). Tal fato também é motivo de discriminação das DEAMs no interior das corporações policiais, que são, por sua vez, hegemonicamente masculinas. A respeito desta relação, afirma uma delegada quando questionada sobre a forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial de seu estado:

“Ainda com discriminação em razão da cultura ‘machista’, pois nesta delegacia trabalham mulheres e aí está o primeiro estágio de luta, o interno, normalmente tendo estas policiais homens como superiores sendo esta a primeira dificuldade a ser superada.”

Considerando: 1) o custo simbólico que a prestação de serviços extrapoliciais tem acarretado às DEAMs que, em função disso, são vistas como delegacias de, no mínimo, segunda categoria e; 2) o fato de que, não obstante seja do desejo de muitas delegadas a disponibilização de assistentes sociais e psicólogas no quadro de recursos humanos de suas delegacias, ainda hoje, depois de 16 anos da criação da primeira DEAM, 60% das destas instituições estejam sem estas profissionais; é interessante atentar para mais uma questão: valeria a pena investir em um trabalho de reequipamento das DEAMs a fim de alocar profissionais com este perfil para sua estrutura ou caberia o fortalecimento ou criação de centros integrados de atendimento às mulheres vítimas de violência que funcionariam fora dos aparatos de segurança pública? É outra questão.

Estruturas físicas e técnicas das DEAMs

A avaliação que é possível fazer em relação às estruturas técnicas e físicas das DEAMs infelizmente não é diferente daquela realizada em torno dos recursos humanos disponíveis: elas também são insuficientes e expressam uma situação de carência que em muito pode comprometer o bom desempenho das funções policiais, que dirá das funções de conciliação e mediação. Vejamos a tabela abaixo:

como o diria Douglas [Mary Douglas], à margem das áreas estruturadas da sociedade, até mesmo à margem da criminalidade reconhecida e nomeada.” (idem: 68)

Recursos materiais e tecnológicos, Segundo Existência e Quantidade, Por Tipo – Brasil

	Tem Recursos		Não Tem Recursos		Não Informou	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
Armas de fogo	165	61.80	87	32.58	15	5.62
Identificador de chamadas	12	4.49	234	87.64	21	7.87
Coletes à prova de bala	50	18.73	198	74.16	19	7.12
Computadores	175	65.54	84	31.46	8	3.00
Fotocopiadoras (xerox)	34	12.73	211	79.03	22	8.24
Aparelhos de FAX	90	33.71	162	60.67	15	5.62
Impressoras	166	62.17	90	33.71	11	4.12
Pontos de acesso à internet	29	10.86	216	80.90	22	8.24
Linhas telefônicas celulares (da SSP)	7	2.62	235	88.01	25	9.36
Linhas exclusivas para FAX	25	9.36	219	82.02	23	8.61
Linhas telef. Convencionais (diretas)	206	77.15	55	20.60	6	2.25
Ramais telefônicos	95	35.58	155	58.05	17	6.37
Scanner	10	3.75	233	87.27	24	8.99
Telex	1	0.37	240	89.89	26	9.74
Viaturas	206	77.15	51	19.10	10	3.75

Fonte: Ministério da Justiça do Brasil/ Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Delegacias de Atendimento às Mulheres – DEAM's

Como podemos observar, 32,58% das DEAMs do país não têm sequer armas de fogo, 20,60% delas não dispõem de uma linha telefônica convencional direta, 19,10% não têm viaturas e para 74,16% delas não foram disponibilizados coletes a prova de bala. Tamanha carência nas condições de funcionamento destas entidades, além de limitar o trabalho policial, coloca em risco a vida dos profissionais que aí atuam e, por consequência, a legitimidade do Estado enquanto única entidade que detém o monopólio legítimo no uso da violência. A respeito desta problemática, Lima (2001) declara:

“O fato de uma policial ter que usar armas particulares e não dispor de equipamentos de telecomunicações em número suficiente contribui, não isoladamente é claro, para a perda de legitimidade do Estado na mediação e resolução de conflitos, pois a essência da filosofia que norteou a criação das primeiras DEAMs foi a de que era necessário recuperar a confiança da população feminina e publicizar as esferas de mediação dos seus conflitos. Na medida em que o próprio agente da lei tem que se valer de recursos privados na sua atividade cotidiana, tal significado público se esvai e o equipamento criado passa apenas a ser uma resposta política ao movimento de mulheres.”

Mesmo aquelas delegacias que dispõem de uma viatura, entre outros equipamentos, afirmam estarem tais instrumentos em condições precárias de uso por falta de manutenção adequada. Além disso, muitas delegacias denunciam que em função dos preconceitos existentes nas corporações policiais em relação às DEAMs, para as delegacias de mulheres

são encaminhados equipamentos ultrapassados e/ou em péssimas condições de funcionamento:

“Apesar de existir há 15 anos, as Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher não são vistas como de grande importância na estrutura policial e sempre somos preteridos quando há distribuição de material e pessoal. A unidade policial de M., por exemplo não dispõe de viatura policial desde sua inauguração (5 anos) e recentemente foram distribuídos 100 viaturas para a polícia civil do DEINTER, mas não recebemos nenhuma, ficando comprovada a forma como as DPDMs são tratadas.”

“...Quando da distribuição de recursos [a DEAM] é esquecida. Por exemplo: renova-se a frota dos distritos e das especializadas DIG e DISE, ficando a DPDM com a viatura sem condições de uso.”

“As delegacias são desprestigiadas e esquecidas pelos nossos próprios dirigentes, tanto no efetivo, como na própria estrutura de trabalho. As viaturas estão em estado precário.”

Retomando aqui os dados apresentados no item anterior e relacionando-os com os depoimentos apresentados acima percebe-se a presença de um conjunto de relações que explicam, em alguma medida, o porquê de as DEAMs serem preteridas dentro da estrutura policial quando se trata da distribuição de recursos físicos, tecnológicos e humanos. Como vimos anteriormente, a maior parte das delegacias de mulheres existente no país goza de baixo *status* nas corporações policiais porque é vista mais como entidade que presta algum tipo de assistência social que propriamente executora de trabalhos policiais *stritu sensu*. Dentro do campo policial, o *status* das delegacias é construído a partir do quão bem tais entidades executam os trabalhos de registro, investigação e resolução dos casos que são aí apresentados. Este é o capital social de valor neste campo. Contudo, constatamos acima que as próprias delegadas acreditam ser condição para o desenvolvimento de um trabalho policial eficiente dentro das DEAMs a disponibilização de recursos humanos especializados em assistência social e psicológica, afirmando que, em muitos casos, este deveria ser o papel das DEAMs. Do ponto de vista dos valores caros às corporações policiais a execução destas atividades não é percebida como de função e obrigação da polícia. Nesse sentido, sugiro ser o desencontro entre estas duas percepções uma das variantes importantes na explicação do porquê serem as DEAMs tão desestruturadas em termos de recursos físicos e tecnológicos. Se, do ponto de vista das representações das corporações policiais as DEAMs desempenham hegemonicamente um papel extrapolicial, às delegacias de mulheres não é necessária a disponibilização de recursos tecnológicos e físicos na mesma medida em que

estes existem em outros DPs. A respeito destas relações, o depoimento de uma delegada, quando questionada a respeito da forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial, é bastante expressivo:

“São vistas como instituições menos importantes, por entenderem que as delegacias da mulher realizam somente um serviço social e que os trabalhos de investigação não necessitam de recursos humanos ou materiais, podendo até mesmo ser extintas...”

Ainda sobre os recursos físicos e tecnológicos existentes em cada DEAM e da adoção de modernas técnicas de investigação policial, é importante notar que apenas 13% das delegacias afirmaram ter acesso a Internet e somente 4,12% afirmaram dispor de banco de dados de “modus operandi”. Isso significa que “poucas DEAMs consolidam a experiência do cotidiano policial para além do conhecimento individualizado dos funcionários. Em outras palavras, o conhecimento da realidade e das características de uma localidade fica restrito aos funcionários e não é incorporado pela instituição policial” (Lima 2001).

Considerando que parte significativa das delegadas (33%) ocupam seu cargo há um período de até 1 ano, a dificuldade de incorporação de informações pela instituição policial a respeito das características das respectivas localidades nas quais elas estão situadas apresenta-se como um fenômeno ainda mais grave na medida em que se constitui em uma variável limitadora ao desempenho satisfatório das atividades de porção importante das autoridades policiais lotadas nas DEAMs.

Os dados também denunciam que 14% das DEAMs brasileiras adotam uma prática ilegal, qual seja, dispõem de carceragem, com o agravante de terem 66% de superpopulação carcerária.

Em termos da localização espacial das DEAMs obtivemos a seguinte avaliação das delegadas: 194 DEAMs estão fixadas em lugar de fácil acesso, 61 em logradouros de acesso razoável e 10 têm difícil acesso à população que mais necessidade tem de seus serviços. Se tal avaliação é relativamente animadora, decepcionamo-nos quando percebemos que 77,15% das delegacias pesquisadas não têm plantão 24 horas e 76,40% não têm plantão aos finais de semana.

Para que tenhamos noção da gravidade deste fato é necessário que retomemos alguns dados. Pesquisa realizada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos a respeito

da ocorrência de homicídios femininos no Brasil verificou que tais crimes são mais praticados durante o final de semana: 23,90% deles ocorreram aos domingos em 1995 e 22,94% em 1996. Porém, se somadas as porcentagens dos crimes que ocorreram às sextas, sábados e domingos, portanto nos finais de semana, percebe-se que o total – 51,57% em 1995 e 50,02% em 1996 – ultrapassava a metade dos casos que ocorriam nos outros dias.

Em relação à hora em que os homicídios são praticados a mesma pesquisa diagnosticou que 50,71%(1995) e 58,62% (1996) dos crimes ocorrem entre a noite e a madrugada. Os levantamentos realizados pela CPI da Violência contra as Mulheres de 1993 diagnosticaram dados similares ao questionarem às DEAMs o horário em que delitos contra as mulheres eram mais praticados: 51,35% dos delitos notificados nas DEAMs ocorriam entre as 18h e 8h. A respeito deste fato, Bandeira (1997) afirma:

“Esta tendência já foi verificada em outros estudos sobre violência sexual (Bandeira 1988), pois durante a luz do dia, com a maior circulação das pessoas, além de que estas estão mais ocupadas, estão no trabalho, têm compromissos e obrigações a cumprir. Ainda, pela manhã é menos habitual o consumo de bebidas alcóolicas, o que torna os indivíduos, de modo geral, menos vulneráveis a enfrentarem situações de brigas seja por inimizade, por desentendimentos, etc. Portanto, a possibilidade de menor risco de ocorrência pela manhã é factível. A partir das 18:00hs. as pessoas começam a circular, seja porque regressam do trabalho, da escola, de passeios, etc. seja porque começam a sair para a noite, a passeio, a trabalho, a lugares públicos (...) Tais lugares que são destinados ao lazer podem transformarem-se em lugares de acerto de contas e de diferenças, de brigas, de vinganças, de emboscadas, etc.” (Bandeira, 1998: 59).

Tendo em mente estes dados podemos então ter dimensão do quão grave é o fato de 77,15% das DEAMs não terem plantão 24 horas e 76,40% não o terem aos finais de semana. É quase de senso comum a percepção de que práticas de violência contra as mulheres estão inseridas no interior de um ciclo que se inicia, muitas vezes, com lesões corporais e crimes de natureza moral, como injúria e difamação, mas que, com o passar do tempo podem dar origem a ocorrências mais graves, como o homicídio. Imaginemos agora a rotina de um casal no qual a prática de violência já é uma experiência constitutiva do relacionamento. As brigas começam na sexta, com práticas de injúria e lesão corporal, intensificam-se no sábado até que, em determinado momento, na madrugada de sábado para domingo, o homem estupra e mata sua parceira. Suponhamos ainda que embora temerosa, esta senhora ou jovem tivesse decidido apresentar queixa contra seu parceiro no sábado, mas que, chegando à DEAM de seu município a tivesse encontrado fechada. Não restou-lhe

outra opção então senão voltar para casa e esperar que a delegacia reabrisse suas portas na segunda-feira. Neste caso, contudo, a espera custou-lhe a vida. Caso a delegacia estivesse de plantão, esta mulher poderia ter sido atendida e imediatamente encaminhada a uma casa abrigo para mulheres em situação de risco de vida, se esta também existisse no município, obviamente.

Supondo que casos como estes sejam comuns no cotidiano de muitas mulheres brasileiras, vemos, pois, o quanto grave é o fato de que a maioria absoluta das DEAMs não dispõem de plantão 24 horas ou aos finais de semana. Ações dos poderes públicos no sentido de tornar esta rotina realidade fazem-se urgentes.

A propósito mesmo das casas abrigo, comentários a respeito do nível de articulação institucional das DEAMs são necessários. De acordo com os dados disponibilizados pela pesquisa, 110 delegacias afirmaram existir no município em que elas estão fixadas Instituto Médico Legal, o que indica, mas não confirma, que das 267 delegacias que participaram da pesquisa, 110 possam trabalhar de forma articulada com os IMLs. Nesse mesmo sentido, 48 delegacias afirmaram a existência em seu município de casas abrigo, 86 declararam a existência de hospitais, 25 de SOSs, 71 de Conselhos dos Direitos da Mulher e 46 de ONGs.

De modo geral, pode-se perceber que os municípios que dispõem de um conjunto mais diversificado de instituições são capitais de estado. A maior parte dos municípios do interior do país onde existe DEAM não dispõe, por sua vez, de qualquer rede oficial que possa atender mulheres em situação de violência, ou mesmo de instituições que, mesmo não tendo oficialmente este papel, possam desempenhá-lo. Mesmo para algumas capitais de Estado não foram ainda disponibilizadas algumas das entidades citadas acima: Porto Velho, Rio Branco, Palmas são algumas delas.

Violências de Gênero Notificadas: Tipos de crimes, BOS, TCOs e Inquéritos Instaurados

Um olhar sobre a tabela abaixo evidencia algumas tendências nos atendimentos prestados às mulheres e nos encaminhamentos dados a elas nas DEAMs do país. No entanto, não é demais ressaltar mais uma vez que tais dados precisam ser analisados com o máximo de atenção e conclusões a respeito deles devem ser tecidas com muita cautela, dada a variabilidade do significado deles nos contextos em que são produzidos. Vejamos:

Volume e tipos de atendimentos e registros realizados nas DEAMs no ano de 1999

Tipos de atendimentos e registros	Quantidade	DEAMs que não informaram	
		nº Absoluto	%
Registros (boletins) de Ocorrência	326.693	14	5.51
Termos Circunstanciados	167.503	13	5.12
Inquéritos Instaurados	23.266	8	3.15
Inquéritos Encaminhados à Justiça	26.127	13	5.12

Fonte: Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres.

Uma primeira visada sobre a tabela anterior anuncia que o número de notificações de casos de violência contra as mulheres apresentadas às DEAMs do país aumentou bastante desde 1993, ano em que pela última vez procurou-se levantar informações de caráter nacional a respeito das práticas destas entidades. Dados recolhidos pela Câmara dos Deputados naquele ano apontaram que as então 125 DEAMs existentes receberam 205.219 denúncias em um período de 20 meses, ou seja, em média 123.131 (cento e vinte e três mil, cento e trinta e uma) denúncias no período de um ano. Em 1999 o número mínimo de registro de BOs foi de 326.693, conforme indicação acima. Este dado, contudo não é conclusivo.

Dependendo da forma como concebemos a relação entre Boletins de Ocorrência e Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) o número de notificações de queixas aumenta significativamente. Um dos resultados importantes desta pesquisa foi justamente perceber que a forma como cada estado concebe a relação de derivação entre BOs e TCOs é diversa. Não foi possível, contudo, obter informações precisas de como tal relação é estabelecida em cada Estado, mesmo porque só reconhecemos em São Paulo uma coordenação de apoio ao funcionamento das DEAMs atuante, responsável, entre outras coisas, por uniformizar, em alguma medida, os procedimentos das DEAMs neste Estado. Ao que tudo indica, nas delegacias das demais unidades da federação, os procedimentos em relação ao registro de BOs e/ou TCs ficam a cargo da escolha individual da própria delegada.¹⁴

¹⁴ Os Termos Circunstanciados de Ocorrência são instrumentos burocráticos oficiais criados pelas estruturas de segurança pública de cada Estado a fim de por em prática os procedimentos definidos pela Lei 9.099/95. Isso significa que quando uma mulher chega na delegacia buscando registrar uma queixa contra o marido pelo fato deste cometer lesões corporais leves e/ou ameaça - crimes que se encontram sob a jurisdição desta lei - sua queixa não será registrada no formato de um Boletim de Ocorrência, mas sim em um TCO. Este último documento define o encaminhamento da queixa apresentada para os tribunais especiais criminais, cujo objetivo, entre outros, é apenar os réus com penas alternativas. Estão sob a jurisdição desta lei crimes cuja

Considerando serem os dados de São Paulo significativos o suficiente para justificar uma revisão nos dados apresentados acima – neste contexto é importante lembrar que São Paulo concentra mais de 40% das DEAMs do país – e concebendo a idéia de que aqui estou interessada na busca do número de notificações policiais *latu sensu*, independente dos instrumentos burocráticos que são utilizados para isso, sugiro uma reavaliação dos dados da tabela acima.

Nesse sentido, durante o desenvolvimento da pesquisa diagnostiquei dois tipos de procedimentos específicos que legitimam uma revisão nos dados apresentados: 1) no Estado de São Paulo não há duplicação entre o número de BOs e TCOs; 2) No estado de Pernambuco as DEAMs só registram BOs quando vão apurar queixas *in loco*, ou seja, quando às policiais destas delegacias são solicitados deslocamentos a fim de registrar queixas de pessoas que não podem se locomover até a delegacia especializada. Nos casos em que as mulheres vão até a delegacia são elaborados diretamente TCOs. Diante destas variáveis, sugiro ser possível afirmar que o número mínimo de notificações recebidas pelas 267 DEAMs participantes desta pesquisa em 1999 foi de **411.213** e não 326.693¹⁵. Este número indica que o número médio de notificações policiais por ano aumentou de forma significativa em relação à 1993 (123.131) até porque aumentou também o número de delegacias de mulheres existentes no país.¹⁶

Neste contexto, vale a pena alertar que um primeiro passo para a construção de dados mais verossímeis a respeito dos atendimentos prestados nas DEAMs passa necessariamente por um tipo de uniformização mínima nos procedimentos adotados por elas a fim de propiciar a construção de hipóteses mais seguras a respeito do volume de trabalho e atendimentos disponibilizados nestas delegacias.

penalidade é definida no Código Penal com menos de um ano de privação de liberdade. Levando-se em conta que os crimes que recebem maior número de queixas nas DEAMs são os de lesão corporal e ameaça, percebe-se então a importância dos procedimentos definidos em tal lei. Discussões mais profundas a respeito das visões desta lei, bem como sugestões em direção de seu aprimoramento estão no texto de Lia Z. Machado, apresentado a seguir.

¹⁵ Cheguei a este número agregando ao número total de BOs de todo o Brasil o número total de TCOs elaborados em São Paulo e Pernambuco.

¹⁶ Um movimento em direção ao aumento de notificações policiais nas DEAMs também foi identificado pelo ISER, tendo por base os dados da Polícia Civil do Rio de Janeiro. Segundo este instituto, “as notificações de violência contra a mulher nas Delegacias Distritais e nas Delegacias Especiais de Atendimento a Mulher (DEAM) cresceram 68,1% de 1991 a 1999. O aumento ocorreu nos três tipos mais comuns de notificações: lesão corporal dolosa, estupro e ameaça. As notificações de ameaças corresponderam as de maior aumento - neste período elas aumentaram 256,6%. As notificações de estupro aumentaram 65,0% e as de lesão corporal dolosa 35,0%.” (http://www.iser.org.br/portug/indicador_mulher.html)

Observamos nos tópicos anteriores que grande parte das DEAMs presta serviços extra-policiais. Contudo, a maior parte delas não dispõe de nenhuma sistematização a respeito destas atividades. Assim, se procurarmos interpretar o volume de trabalho existente nas DEAMs somente através das informações disponibilizadas a respeito dos procedimentos policiais, como BOs e TCOs, estaremos necessariamente incorrendo em erro. Se a diagnose desses dados já é complexa, que dirá aquela voltada para o mapeamento da violência contra as mulheres. Não é demais esclarecer novamente que estes dados lançam alguma luz sobre o número de crimes que chegam até as DEAMs, o que não significa, em nenhum momento, que a violência contra as mulheres se resume a eles, ou mesmo que todos os crimes denunciados encontram-se computados nestes dados. Como vimos anteriormente, menos de 10% dos municípios brasileiros têm DEAMs. Isso significa que as denúncias de crimes contra as mulheres apresentadas em distritos policiais comuns não estão computadas nos números apresentados acima. Além disso, para uma análise quantitativa da incidência da violência contra as mulheres, faz-se necessário o desenvolvimento de pesquisas de vitimização.¹⁷

Se tomarmos como base o número mínimo de 411.213 notificações apresentadas às DEAMs em 1999 e compararmos este dado com o número de inquéritos instaurados (23.266) e/ou encaminhados à justiça (26.127), verificamos que, em média, somente 6% delas transformam-se em processos investigativos que são encaminhados à justiça. Conclui-se, a partir daí, que a maior parte das queixas apresentadas às DEAMs são resolvidas nos tribunais especiais criminais (167.503 notificações transformam-se em TCOs em 1999) ou

¹⁷ A última pesquisa a respeito de vitimização disponível atualmente foi aquela desenvolvida pelo IBGE, na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio) de 1988. A respeito deles, as análises tecidas por Paixão, A. & BEATO, C.(1997:233-248) são bastante interessantes para a questão da qual trata este texto: "... conflitos privados e familiares dificilmente chegam ao conhecimento da polícia: 67% das pessoas que foram agredidas por parentes ou pessoa conhecida preferem não recorrer à polícia e, quando o fazem, nem sempre chegam a registrar queixas.(...) Conflitos circunscritos ao âmbito doméstico traduzem uma pauta cultural que dissocia o âmbito das relações privadas das instituições públicas. Daí que agressões não sejam tratadas como questões de polícia. 66% dos autores são parentes e pessoas conhecidas em conflitos que ocorrem no âmbito doméstico e da vizinhança. A questão, portanto, não é a inexistência de conflitos, mas a idéia de que eles são estritamente privados e sua resolução ampara-se, talvez, no conhecido provérbio de que 'roupa suja se lava em casa'. Ocorre que a roupa é muita e bastante suja. 66% das vítimas de violência em casa são mulheres. 74% delas estão na faixa de 18 a 50 anos de idade e em 70% são vítimas de agressões de parentes. As outras vítimas de agressões em casa são menores de 17 anos (28%). Conforme vemos, os dados sugerem um padrão de conflitos que raramente chega ao conhecimento da polícia por tratarem-se de conflitos senão domésticos, pelo menos que envolvem pessoas conhecidas: o âmbito das relações privadas no Brasil expande-se além dos limites da vida familiar. Certamente, no cômputo dos custos de se acionar o Estado está uma orientação

a partir da mediação das próprias delegadas. Os dados também evidenciam que a adoção de procedimentos que impliquem na solução prisional é mínima, confirmando a hipótese de Soares (1996) a respeito da utilização que muitas mulheres fazem em relação às DEAMs: elas são apropriadas enquanto instrumentos de resolução negociada de conflitos aparentemente inadmissíveis.

Em relação aos tipos de crimes que são mais denunciados nas DEAMs, verificou-se a seguinte escala, tomando por base os dados de 1999 de 267 delegacias: *Leão Corporal* é aquele nas quais foram classificadas o maior número de queixas: 113.727. *Ameaça* é o segundo dos crimes mais notificados: em 1999 foram registrados 107.999 queixas. *Vias de Fato* fica em terceiro lugar com 32.183 notificações. Os números de *crimes contra a honra* também são bastante expressivos: 6.805 para *Calúnia*, 10.049 de *Difamação* e 13.000 para *Injúria*. Foram apresentadas também 4.697 queixas de *estupro* em todas as DEAMs do país.

A grande incidência de crimes considerados de menor potencial ofensivo, como ameaça e lesão corporal, torna ainda mais importante as discussões tecidas em relação à lei 9.099/95, uma vez que através dela são definidos procedimentos específicos para o encaminhamentos de denúncias destes crimes. O que se pode notar, de maneira geral, é um descontentamento das delegadas em relação ao tipo de punição imputada pelos tribunais especiais quando do atendimento de casos de violência intrafamiliar contra as mulheres. Distribuição de cestas básicas ou prestação de trabalhos comunitários são algumas das penas mais imputadas nestes tribunais. O fato de que nestes contextos a integridade física e moral das mulheres seja “negociada” por doações de cestas básicas é um problema moral cuja solução pode ser encontrada na redefinição dos termos da lei, em conjunto com a capacitação dos quadros dos tribunais especiais em questão¹⁸.

motivacional que demarca nitidamente uma linha divisória entre o nível formal e legal e o âmbito das relações pessoais.”

¹⁸ As opiniões das delegadas em relação à lei 9.099/95 serão discutidas no próximo texto. Limito-me aqui a apresentar a avaliação que estas autoridades teceram sobre a referida lei: 47,19% das delegadas afirmaram ser a lei 9.099/95 parcialmente adequada para o combate e tratamento da violência contra as mulheres; 29,96% disseram ser esta lei não adequada para o tratamento desta questão e 19,85% apresentaram uma visão favorável em relação a ela. (Tabela 38, Sumário Brasil)

Tipos mais Comuns de Crimes por quantidade de notificações às DEAMs

	Quantidade	DEAM's que Não Informaram	
		Nº Absoluto	%
Aborto (art. 124 a 128, CP)	211	53	20.87
Ameaça (art. 147, CP)	107,999	9	3.54
Atentado Violento ao Pudor (art. 214, CP)	5,139	16	6.30
Ato Obsceno (art. 233, CP)	1,344	29	11.42
Calúnia (art. 138, CP)	6,805	36	14.17
Constrangimento ilegal (art. 146, CP)	1,649	39	15.35
Corrupção de Menor (art. 218, CP)	483	45	17.72
Crime contra a família (art. 235 a 249, CP)	3,580	50	19.69
Danos (art. 163 a 167, CP)	3,148	30	11.81
Difamação (art. 139, CP)	10,049	34	13.39
Estupro (art. 213, CP)	4,697	11	4.33
Favorecimento da Prostituição (art. 228, CP)	396	60	23.62
Homicídio (art. 121, CP)	159	60	23.62
Importunação Ofensiva ao Pudor (art. 61, LPC)	1,109	49	19.29
Infanticídio (art. 123, CP)	41	81	31.89
Injúria (art. 140, CP)	13,000	34	13.39
Lesão Corporal Culposa (art. 129 § 6º, CP)	7,131	50	19.69
Lesão Corporal (art. 129, CP, excluindo o § 6º)	113,727	12	4.72
Maus Tratos (art. 136, CP)	4,076	25	9.84
Posse Sexual Mediante Fraude (art. 215, CP)	31	79	31.10
Parricídio (art. 121/61, II, e, CP)	1	85	33.46
Perturbação do Sossego (art. 65, LPC)	6,096	34	13.39
Rapto (art. 219-220, CP)	483	44	17.32
Redução a Condição Análoga à de Escravo (art. 149, CP)	3	82	32.28
Rufianismo (art. 230, CP)	87	80	31.50
Sedução (art. 217, CP)	1,009	37	14.57
Seqüestro e Cárcere Privado (art. 148, CP)	90	78	30.71
Suicídio (art. 122 – auxílio, CP)	226	67	26.38
Tentativa de Estupro (art. 213/14, II, CP)	1,242	31	12.20
Tentativa de Homicídio (art. 121/14, II, CP)	608	45	17.72
Tráfico de Mulheres (art. 231, CP)	5	80	31.50
Vias de Fato (art. 21, LPC)	32,183	25	9.84

Fonte: Ministério da Justiça do Brasil/ Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)/Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres

Comentários Finais

Tendo como base as análises e dados apresentados acima, aponto a seguir algumas sugestões de políticas públicas que, à princípio, parecem adequadas para solucionar parte dos problemas enfrentados pelas DEAMs, conforme diagnosticados na pesquisa. Cabe ressaltar, contudo, que qualquer ação pública em direção a estas entidades tem

necessariamente que ser fruto de articulações políticas entre os níveis federal, estadual e municipal, pois as DEAMs estão subordinadas às Secretarias de Segurança Pública de cada unidade da federação brasileira.

Primeiramente, parece ser necessária uma discussão a respeito do caráter que se deseja imprimir ao trabalho das DEAMs, ou seja, o Estado e a sociedade civil organizada precisam decidir se desejam atribuir um papel estritamente policial às delegacias de mulheres ou se desejam transformá-las em centros integrados de atendimento às mulheres vítimas de violência com condições efetivas de funcionamento. Tomada a decisão é preciso então reequipar estas entidades tanto em termos físicos, tecnológicos e de recursos humanos, pois hoje elas desempenham, em grande medida, ambos os papéis – policial e social – mas não conseguem disponibilizar às comunidades serviços de qualidade em função das carências que as atingem. Neste contexto, levar em conta o fato de que as DEAMs estão atualmente inseridas em estruturas policiais nas quais a prestação de serviços de apoio social e psicológico conta como ponto negativo parece ser uma variante importante, pois nos leva a pensar se delegacias seriam o melhor formato institucional para o atendimento de mulheres vítimas de violência doméstica e sexual.

Considerando-se as delegacias o melhor formato institucional para o atendimento às mulheres vítimas de violência, parece ser essencial a promoção de campanhas e/ou cursos de sensibilização junto às corporações policiais de cada Estado para que estas reconheçam a importância dos trabalhos das DEAMs e não as discriminem à época da distribuição de recursos humanos, tecnológicos e físicos. As representações que as corporações policiais têm em relação às DEAMs e à violência doméstica e sexual em geral são, em grande parte, as responsáveis pela discriminação sofrida pelas DEAMs ‘interna corporis.’ Neste contexto, é importante notar que a “valorização da função policial **educativa, preventiva e investigativa**” foi a solução que recebeu maior número de adesões por parte das delegadas enquanto procedimento muito importante para resolução dos problemas pelos quais passam as DEAMs.

Constatando-se que em torno de 93% das DEAMs praticam aconselhamento e 43% mediação e conciliação, parece ser urgente a capacitação dos quadros das DEAMs em campanhas e cursos que sensibilizam as(os) profissionais que aí atuam em questões de gênero e direitos humanos, a fim de que os aconselhamentos e mediações performatizados

nestes espaços se façam norteados pela ética do respeito aos direitos individuais das mulheres. Ações no mesmo sentido devem ser tomadas em direção dos quadros dos tribunais especiais criminais, responsáveis pelo julgamento dos crimes considerados de menor potencial ofensivo e para os quais são encaminhadas as queixas de ameaça e lesão corporal leve.

A presente pesquisa também evidenciou que a informatização e uniformização mínima dos procedimentos adotados pelas DEAMs é atividade fundamental para que se possa planejar e monitorar as atividades destas entidades. Embora tenhamos procurado mapear o número total de procedimentos adotados pelas DEAMs no ano de 1999, do qual fazem parte atendimentos diversos, registro de BOs e TCOs, os dados adquiridos são mais indicativos que conclusivos. Diante da multiplicidade dos procedimentos policiais adotados nas delegacias torna-se muito complexo tecer uma interpretação homogênea para os dados recolhidos. Para que tal investida seja realizada, é preciso conhecer o significado dos dados de cada delegacia. Nesse sentido, a realização e/ou apoio a pesquisas regionais principalmente em relação a estas variáveis é condição para que tenhamos dados estatísticos de caráter nacional verossímeis e confiáveis.

Sugiro, contudo, que a uniformização dos procedimentos das DEAMs deve extrapolar a forma como se dá a geração de informação. Ela deve perpassar também as atividades de aconselhamento, mediação e estruturação do trabalho policial, no qual a disponibilização de plantões 24 horas parece ser fundamental pelos argumentos apresentados anteriormente.

Por fim, são necessárias ações que visem o aumento do número de DEAMs no país, caso se considere que esta é uma entre outras estruturas institucionais que o Estado deseja disponibilizar às mulheres vítimas de violência. A pesquisa apontou que o total de delegacias hoje existentes não cobre ao menos 10% do total de municípios existentes no país e que, além disso, 61% delas estão concentradas na região Sudeste. É essencial, portanto, aumentar o número de DEAMs existentes sobretudo nas regiões norte, nordeste e Centro-Oeste.

Por fim, as análises aqui tecidas apontam justamente para o fato de que é impossível abordar a forma como as políticas de combate e prevenção à violência doméstica e sexual contra as mulheres têm sido gerenciadas sem contextualizá-las no interior das instituições

dentro das quais elas são engendradas, quais sejam, as corporações policiais. É somente através de acordos, parcerias e negociações com elas que algum progresso poderá ser alcançado nesse terreno ambíguo e pantanoso no qual está situada a questão da violência interpessoal, intrafamiliar e contra as mulheres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BADEIRA, L. O que faz da vítima, vítima? In: Oliveira, D. et alii. *Primavera já Partiu*. Petrópolis, Ed. Vozes: 1998

CANGUILLEM, G. *O normal e o patológico*. Ed. Forence, Rio de Janeiro:1995

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório Final*. Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a questão da violência contra a mulher. Suplemento ao Diário do Congresso Nacional, número 202. Brasília: 1993

DAS, V. *Critical Events: An Anthropological Perspective on Contemporary India*. Oxford University Press: 1995

GROSSI, M. P. *Rimando Amor e dor: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo-conjugal*. Mimeo, Paris:1997

GREGORI, M. F. *Cenas e Queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. São Paulo, Paz e Terra:1993

LIMA, R. S. Introdução. In: *Relatório Final da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAMs*. Sumário de Dados Brasil Brasília, Mimeo:2001.

MACHADO, L. Z. *Violência em casa: os espelhos e as marcas*. Mimeo, Brasília:1998

_____ Matar e morrer no masculino e no feminino In: Oliveira, D. et alii Op. Cit.

PAIXÃO, L. A. & BEATO F., C. C. Crimes, vítimas e Policiais. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*. Volume 9, nº. 1, maio de 1997.

SILVA, K. Da síntese ideal à síntese possível: violências e conflitos em relações conjugais. In: Teixeira, C. C. *Em busca da Experiência Mundana e seus significados: Georg Simmel, Alfred Schutz e a antropologia*. Rio de Janeiro, Relume Dumará: 2000

SOARES, B. M. Delegacia de Atendimento à Mulher: questão de gênero, número e grau. In: Soares, L. E. (org) *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Relume -Dumará, Rio de Janeiro:1996

SUÁREZ, M. & BANDEIRA, L. *Violência, gênero e crime no Distrito Federal*. Brasília, Pararelo 15, Editora Universidade de Brasília:1999

Eficácia e Desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência .

Lia Zanotta Machado¹⁹

Passados mais de quinze anos da inovação institucional e invenção brasileira em que se constituíram as delegacias especializadas de atendimento às mulheres ou de defesa das mulheres, uma avaliação ampla se fazia premente. Várias pesquisas inovadoras já vinham se fazendo nos últimos anos sobre delegacias localizadas²⁰, mas nada havia em termos globais sobre o país. O reconhecimento pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher da urgência da análise do funcionamento das delegacias especializadas, resultou num amplo “*survey*”²¹, cujos primeiros resultados serão aqui analisados. Quais foram e quais são os impactos das Delegacias sobre a violência contra as mulheres? Como a experiência e a consolidação do funcionamento das delegacias tiveram efeitos como medidas de combate à violência contra as mulheres?

A criação das Delegacias Especializadas sobre a Mulher no Brasil na década de oitenta, é uma resposta ao movimento feminista brasileiro e uma invenção brasileira. Nos anos oitenta, a movimentação feminista conseguiu a emergência da idéia da ilegitimidade da violência contra a mulher. Sem dúvida se constituiu como “revolução simbólica”. A primeira delegacia especializada foi criada em 1985 em São Paulo, seguida da progressiva criação de outras delegacias no país até 1995, quando o surgimento de novas delegacias continua mas a intensidade diminui. Hoje , *grosso modo*, em quase todas as capitais dos Estados da Federação há uma delegacia especializada , destacando-se os estados de São Paulo e o de Minas Gerais pelo maior número de delegacias em cidades que não são capitais.

¹⁹ Professora Titular de Antropologia da Universidade de Brasília, Dra. em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo (1980) e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPeM/UnB).

²⁰ Entre as pesquisas sobre as delegacias e as representações sobre violência contra as mulheres, cito Soares (1999), Vargas (2000), Brandão (1998), Bandeira (1999), Silva (1992), Saffioti (1994), Muniz (1996) e Grossi (1988).

²¹ Agradeço o convite do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher para participar nas discussões preliminares sobre o desenho da pesquisa, assim como para a elaboração deste “paper” analítico dos resultados da pesquisa.

Quais foram e quais são os impactos das Delegacias sobre a violência contra as mulheres? Como a experiência e a consolidação do funcionamento das delegacias tiveram efeitos na violência contra as mulheres? Sua criação teve efeitos nas formas de atendimento às mulheres nas delegacias não especializadas?

Hoje, grande parte das denúncias e dos processos que prioritariamente eram dirigidos às Delegacias Especializadas da Mulher, ou então às delegacias comuns, como os das lesões corporais e ameaças contra as mulheres, estão sendo recebidos nestas delegacias, elaborados como termos circunstanciados e rapidamente encaminhados aos “juizados especiais criminais”. Uma nova pergunta urge. Como as delegacias percebem o impacto da criação dos novos “juizados especiais criminais” sobre os seus próprios objetivos e funcionamento?

Este *paper* tem por objetivo apresentar e analisar a auto-representação das delegacias especializadas sobre as mulheres: o modo como percebem suas atribuições e práticas, definem suas dificuldades e o modo como apresentam soluções para o que definem como objetivos. Os dados²² serão analisados à luz de um processo de reflexão sobre o papel passado, presente e futuro das delegacias face às transformações das formas de concepção sobre os objetivos de políticas públicas que visam a eliminação da “violência contra a mulher”. Se a ênfase inicial do momento da criação das delegacias recaiu na luta contra a impunidade, hoje o foco central é a erradicação do valor da violência, e a instauração e consolidação dos direitos das mulheres à não violência. Nosso objetivo é aqui aprofundar as consequências diferenciais destas duas formulações para a reflexão sobre o “desenho” atual e futuro das delegacias especializadas das mulheres.

Os anos oitenta no Brasil foram caracterizados pelas denúncias feministas sobre a impunidade dos homicídios conjugais (Goldberg, 1991 e Vargas, 2000). Foi o “basta” dado pelas feministas à alegação da defesa da honra como argumento que levava à absolvição ou atenuação do crime. Sob a égide do impacto da voz política das feministas e da repercussão

²² Todos os dados a seguir referenciados (Tabelas e Cruzamentos) constam na Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres e seguem em anexo. Fonte: Ministério da Justiça do Brasil/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/ Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher -CNDM; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretarias Estaduais de Segurança Pública/ Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres-DEAM's.

na imprensa, pôde-se construir a categoria inclusiva da “violência contra a mulher” : a “violência sexual” e o infligir de “lesões corporais cotidianas leves e graves” pelos parceiros homens contra suas mulheres. É neste contexto que se tornou crucial a idéia de delegacias especializadas de atendimento à mulher ou de delegacias de defesa da mulher. Conseguiu-se construir um certo consenso sobre duas assertivas: a prevalência de valores e costumes sociais onde a violência contra a mulher tende a ser minimizada, e a existência de diferenciação entre os olhares masculinos e femininos sobre a violência.

Sem uma atenção especial a esta violência contra a mulher, ela continuaria invisibilizada, impune e quase legitimada pelos poderes estatais e pelo senso comum dominante. Entendeu-se que o lugar especializado capaz de escutar a voz e a denúncia feminina, e de propor e encaminhar processos que designassem os atos masculinos violentos como crimes seriam as delegacias. Estas delegacias deveriam ser dirigidas majoritariamente por delegadas e agentes policiais femininas, argumento e reivindicação fundadas na idéia de que, por sua formação cultural e por sua identificação, as mulheres seriam mais capazes de dar credibilidade às denúncias de violência feitas pelas mulheres.

Entre as reivindicações do movimento foi então explicitada a exigência de não mais entender os crimes sexuais como crimes contra os costumes, mas como crimes contra a pessoa e contra a liberdade sexual. Se hoje, os crimes sexuais continuam sob a égide dos crimes contra os costumes, não tendo sido alcançadas as reivindicações feministas pela transformação da tipificação destes crimes no código penal; no campo da “distribuição de tarefas entre as delegacias especializadas”, as novas delegacias especializadas no atendimento às mulheres , criadas em resposta aos movimentos feministas, vieram efetivamente substituir o atendimento especializado dos crimes sexuais que se fazia nas “delegacias de costumes”. Instituíram-se como um espaço novo até então inconcebível: lugares de escuta exclusiva das denúncias das mulheres contra a violência sexual, contra a violência das lesões corporais e contra as ameaças de violência.

Até onde, foi, no entanto, a inovação institucional? Os movimentos de mulheres propunham, não só instaurar a punibilidade, mas também instaurar uma sociedade que erradicasse o valor da violência contra a mulher , combinando ações de repressão e punição dos agentes de atos violentos, a cuidados com as vítimas e a uma ampla prevenção. Foi possível “combinar” tal diversidade de ações no âmbito de uma instituição policial que, em

geral, se define tradicionalmente pelas suas ações de registro, encaminhamento das queixas e investigação? Foi ou será possível às delegacias acompanharem as reivindicações dos movimentos sociais e das transformações nas concepções sociais sobre a violência e nas formulações do desenho das políticas públicas sobre a violência?

Nos anos oitenta, o conceito de prevenção e de atendimento era fortemente centrado no diagnóstico da “carência de informações” e da “carência da efetivação processual” de procedimentos policiais para o “enquadramento legal” dos atos violentos como crimes. O diagnóstico considerava que havia poucas denúncias e, que o lugar de entrada destas denúncias não estava preparado para escutá-las e encaminhá-las. Articulam-se, desde o momento inicial da criação das delegacias especializadas, exigências de punibilidade e punição dos agentes de violência, exigências de atendimento às vítimas de violência e de ações de prevenção da violência. Esperava-se que a criação de um lugar de escuta das denúncias pudesse ao mesmo tempo, ter “efeitos educativos” e “efeitos de transformação” sobre o denunciar das mulheres e sobre a capacidade de escuta e instauração de inquéritos policiais que viabilizassem os subseqüentes processos judiciais.

Formulações e priorização de perspectivas, no entanto, passam por transformações. Hoje, pelo menos quatro outros pontos estão na ordem do dia. Enfatiza-se, mais do que nos anos oitenta, a necessidade de transformações subjetivas. Desde os anos noventa, a idéia de atendimento psicológico é reforçada, e reformulada: deve ser dirigida não só a vítimas como a agressores. Reconhece-se a necessidade da instauração de valores e investimentos subjetivos a serem feitos por mulheres e homens para a erradicação da violência de homens contra mulheres. Um segundo ponto é o de que não só o sistema policial deve ser objeto de reflexão sobre seu modo de atuar junto às questões das violências contra as mulheres como todo o sistema judicial. Um terceiro ponto é o de que várias pesquisas vêm subsidiando a hipótese de que o senso comum sobre o “valor da família” continua atuando no sistema policial e no sistema judicial, de tal modo que a punibilidade esperada não está sendo alcançada pela imensa maioria de arquivamentos de processos nos dois âmbitos: policial e o judiciário. Um quarto ponto é o da questão aberta sobre “penas alternativas”, vinculada ao extremo descrédito das instituições carcerárias como capazes de serem agências reabilitadoras, mas, ao contrário, “fábricas de delinqüentes e criminosos”. Neste novo complexo de indagações, o objetivo de tornar visível e punível os atos de violências contra

as mulheres começa a ser renomeado como o objetivo de instituir o direito à não violência e indagar sobre como as políticas públicas podem atuar neste sentido mais amplo e profundo.

Consensos e dissensos sobre as atribuições policiais : incorporações do ideário feminista e resistências em nome dos modelos profissionais

Retomo a questão de se a invenção brasileira das delegacias especializadas de atendimento às mulheres conseguiu ou não se constituir em inovação institucional e como se situa e se posiciona diante dos objetivos dos anos oitenta e diante da complexidade de questões que se configuraram nos últimos anos. Fundamental é debruçarmo-nos primeiramente sobre os olhares das Delegacias Especializadas da Mulher sobre si mesmas. Como definem, representam e avaliam o seu papel? Para isso, primeiramente, vejamos como estão definidas suas atribuições e como listam suas atividades e realizações. Inscritas no espaço policial que privilegia como atividade relevante e própria a instauração de inquéritos, puderam realizá-los eficazmente na área específica da violência contra as mulheres? Puderam ou não combinar tais atividades com outras que instaurassem os “efeitos educativos” e “transformadores” esperados na sociedade mais ampla?

Segundo as duzentas e sessenta e duas delegacias que responderam ao questionário enviado pelo Conselho dos Direitos da Mulher, somente são reconhecidas como **atribuições**²³ comuns a todas elas, as funções de “atendimento a mulheres vítimas de violência” (93,6%) e de “registro, apuração e investigação de queixas” (92,1%), ou seja, as atribuições inerentes a qualquer delegacia, com a especificidade de se destinarem às

²³ Embora a pesquisa tenha buscado distinguir “atribuições” (ações normatizadas na lei) e “práticas”, mesmo as delegacias (7,5%) que afirmaram a não existência de normas regidas por lei, instrução ou resolução no seu estado, e as que não informaram sobre esta questão (13,8%), todas responderam sobre as suas “atribuições”. De outro lado, todas fizeram distinções do que consideram “atribuições” e “práticas”, de tal forma que, nas suas práticas incluem atividades qualificadas como “atribuições” e outras que, mesmo não sendo de sua atribuição, aí são realizadas. As respostas sobre as atribuições das DEAMs guardam assim uma certa ambigüidade sobre o conhecimento e a existência ou não de instrumento normativo legal específico de suas “atribuições”, talvez por entenderem que, mesmo quando não há ou não sabem que há normatização escrita específica, as atribuições se impõem como normas, ou porque são legalmente comuns a todas as delegacias, ou porque se trata do *modus operandi* da referida delegacia, que é experimentado como regular e “natural”. Assim, o conceito de “atribuição” parece se referir aos procedimentos regulares normativos, quer estejam ou não baseados em instrumentos escritos e quer se os conheça ou não, mas que funcionam como pertinentes aos deveres e funções das delegacias. Conferir dados em anexo das Tabelas 18 Existência de legislação que normatize e defina as ações e atribuições das DEAM's em seu Estado.

mulheres. Estas definições mínimas parecem, obviamente, prevalecer no total das delegacias, com a diferença de que, segundo os respondentes dos questionários, estas duas funções (ou qualquer outra) não foram instituídas por lei, instrução ou resolução específica no seu estado. Pode-se concluir que a definição do caráter normatizado, isto é, do que se consideram atribuições das delegacias, obedece exclusivamente à lógica da organização da dicotomia classificatória básica entre delegacias: ou se definem como delegacias “circunscricionais” (dirigidas a determinadas localidades) ou como “especializadas” (dirigidas a categorias específicas de “crimes” (homicídios,etc.) ou a categorias específicas, como sexo e idade, de vítimas ou de agressores (criança e juventude,etc.)).

A lógica inscrita nas formas de reivindicações feministas desde os anos oitenta, supunha a inclusão nas **atribuições** das delegacias especializadas da mulher, das funções de “**apoio psicológico e social das vítimas**”, acrescida da idéia dos anos noventa do encaminhamento psicológico dos agressores (embora sem alcançar a mesma unanimidade) e, também, desde o início, a inclusão das funções e atividades de prevenção e disseminação do combate à violência contra a mulher.

As funções de “prevenção da violência contra as mulheres” e de “apoio psicológico e social (às vítimas)” são explicitadas e reconhecidas como **atribuições** (normatizadas), respectivamente por 37,8% e 29,6% das delegacias. Da mesma forma, uma proporção menor de delegacias diz incluir entre suas atribuições, o “apoio comunitário” (20,2%). Este é um dado significativo sobre os **efeitos parciais** das propostas feministas na inovação institucional que supunha a incorporação destas funções de prevenção e apoio psicológico e social às vítimas como atribuições regulares e normatizadas. Estas duas funções, com certeza, faziam parte das expectativas dos movimentos sociais feministas dos anos oitenta, que entendiam a necessidade de integração destas atividades e dos cargos especializados de psicóloga/o e de assistente social no âmbito da Delegacia, para melhor atendimento, acompanhamento e encaminhamento da vítima. Assim, embora, os dados da pesquisa revelem a dificuldade institucional da maior parte das delegacias especializadas incorporarem como atribuições às funções de prevenção (mais de 60%) e as de atendimento

social e psicológico (mais de 70%), estas passaram a fazer parte das obrigações organizacionais e rotineiras, respectivamente, de cerca de 40% e 30% das delegacias²⁴.

O conceito de **segurança** implícito nas reivindicações feministas parece ter superado no Brasil, desde os anos oitenta, o entendimento restrito de segurança identificado exclusivamente à repressão, investigação e punição. Parece ter superado igualmente a corriqueira dissociação entre tarefas de atendimento social e psicológico, tarefas de prevenção e tarefas de repressão ao crime e de investigação. Na representação das Delegacias Especializadas da Mulher, fica clara a existência de um amplo espaço de suas atividades que se localiza “a meio caminho”, entre a tradicional tarefa policial concebida como primordial (registro, apuração e investigação de queixas) e as tarefas de prevenção e de apoio social e psicológico. Sua presença e pertinência podem ser indicadores de como as delegacias puderam atender e responder ao seu novo papel.

Estas atividades a que me referi como estando neste espaço “intermediário”, são os “atendimentos e encaminhamentos” cuja definição e natureza parecem se situar num espaço flutuante de definição, significação e valor. Enquanto muitas são englobadas como **fazendo parte reconhecida de suas atribuições**, uma outra grande parcela é definida como **não fazendo parte de suas atribuições, mas compondo as suas atividades cotidianas**²⁵. Referindo-se aos termos: “aconselhamentos”, “atendimentos que não finalizam com registros em boletins de ocorrência” e “articulação com outros mecanismos institucionais de combate à violência”, parcela importante das delegacias qualifica tais atividades como **não fazendo parte de suas atribuições, mas compondo as suas atividades cotidianas**: 93,6% das delegacias afirmam fazer “aconselhamentos”, 71,2% declaram fazer “atendimentos *lacto sensu* de denúncias e queixas que não são registradas em Boletim de Ocorrência (B.O.)” e 53,5% referem-se a atividades de “articulação com outros mecanismos institucionais de combate à violência contra as mulheres”.

Nomeadas diferentemente, ou, distintamente concebidas pelas diferentes delegacias, muitas destas atividades intermediárias são referidas como **fazendo parte de suas atribuições**. São as atividades designadas como “oferta de informações”,

²⁴ Verificar a Tabela 19 Atribuições das DEAM's e Tabela 27 Descrição das Práticas realizadas nas DEAM's e que não são definidas em portarias e instruções normativas.

²⁵ Ver comparativamente a Tabela 19 “Atribuições das DEAM's Brasil” e a Tabela 27 “Descrição das Práticas realizadas nas DEAM's e ações praticadas e que não são definidas em portarias e instruções normativas”.

“encaminhamentos para outros órgãos”, “exercício de funções de mediação e conciliação” e “orientação sobre resolução de problemas”. Mais de 40%, das delegacias afirmam a realização de atividades de “informações sobre funções e órgãos públicos correlatos” e de “encaminhamentos” a estes órgãos e as qualificam como suas atribuições. São 46,4% do total, as delegacias que se referem a oferta de “informações” e são 45,3% das delegacias as que respondem afirmativamente ao formato mais preciso do exercício de atividades efetivas (portanto não só informativas) de “articulação com casas abrigo, Instituto Médico Legal (IML), hospitais, sistema de saúde e conselho tutelar” e que as consideram parte de suas atribuições. Mais ainda. São 42,7% as que se referem ao exercício de “atividades de conciliação e mediação”, concebidas como fazendo parte de suas atribuições. Pode-se concluir que o desenho organizacional de grande parte das delegacias especializadas passou a reconhecer tais atribuições como suas, isto é, pertinentes às atividades das delegacias. Qual seria, no entanto, o “valor” ou a “importância” dada a estas atribuições?

É a ambigüidade e a contradição que marcam os valores atribuídos a estas funções. A inclusão por 55,4% das delegacias, no rol de suas atribuições, de atividades definidas como “**orientação extrapolicial**: orientação sobre resolução de problemas que fogem da atribuição da polícia” é elemento significativo e comprovador desta ambigüidade. Tanto os formuladores do questionário, quanto os respondentes parecem “saber” que estão inseridos em um campo discursivo ambíguo, contraditório e em disputa.

De um lado, está o pressuposto de que próprio do “policial” é o “registro da queixa, a repressão do crime e a investigação”, de modo a poder designar todas outras atividades regulares concebidas como atribuições, e que não sendo interditas, passam a ser concebidas como de caráter “extrapolicial”. O “extrapolicial” pode ser valorizado positivamente, mas, sempre se desqualifica frente à definição do que é próprio ao policial.

De outro lado, está o pressuposto responsável pela criação das delegacias especializadas da mulher de que, para a “resolução de problemas vinculados à violência contra a mulher”, dada a falta de reconhecimento social dos direitos das mulheres à não violência”, não bastam as funções tradicionais de “registro das queixas, apuração e investigação”, mas é preciso uma revolução simbólica de costumes societários e de procedimentos costumeiros nos espaços das delegacias e nos espaços das instâncias jurídicas, tornando-se imprescindível uma inovação institucional.

Onde começam e terminam as atribuições das delegacias especializadas no combate e na prevenção da violência contra a mulher? Onde uma informação se transforma em aconselhamento, encaminhamento, mediação ou conciliação? Compete ou não as delegacias serem pontos focais na articulação de uma rede de serviços públicos de atendimento às vítimas de violência e aos sujeitos envolvidos em relações violentas?

Os dados desta pesquisa revelam o quão tenso está este debate no interior das delegacias. Enquanto 40 a 55% das delegacias reconhecem tais atividades como suas atribuições e tendem ora a defini-las como próprias das delegacias, ora como extrapoliciais, outras 45 a 60% não as reconhecem como suas atribuições. A natureza da tensão se assenta na disputa entre definições sobre o que seja a natureza das atividades policiais, a natureza das atividades pertinentes ao conceito de segurança pública e a natureza das atividades de segurança pública pertinentes à instauração dos direitos das mulheres à não violência. Esta é a tensão presente no campo das delegacias especializadas das mulheres, mas que está presente em todo o espaço social contemporâneo relativo à problemática da violência e da segurança pública e que se constitui como desafio candente.

Entre um espaço exclusivo das mulheres e um espaço inclusivo das “discriminações de gênero e idade”

Uma outra indagação começa a ser feita em relação às delegacias especializadas das mulheres. Deveriam elas ampliar suas atividades incluindo o atendimento a todas as vítimas das violências derivadas das relações afetivas, familiares ou amorosas? A todas as vítimas das violências sexuais? Os dados da pesquisa permitem um olhar sobre as formas como as delegacias vêm se constituindo como espaços exclusivos de atendimento às mulheres, e como passaram, parte delas, a ampliar seus atendimentos, num duplo movimento: ou passaram a incluir outras categorias de denúncias de crimes os mais variados, desde que as denunciante fossem mulheres, ou passaram a atender vítimas de gênero e faixa etária não condizente com a categoria “mulher adulta”, mas que se constituem em vítimas da “violência sexual” e em vítimas da “violência doméstica”.

Os resultados da pesquisa permitem concluir que as mulheres constituem o público priorizado, mas que não só mulheres são atendidas nestas delegacias²⁶. Para 69,6% das delegacias especializadas, é **sua atribuição** também o atendimento a crianças e adolescentes, talvez porque não haja, nas localidades em que se situam, delegacias especializadas para estas categorias ; talvez porque atendam todas as mulheres, independente da idade; ou talvez porque sejam prioritariamente as mulheres adultas que encaminham denúncias em nome de crianças e adolescentes. Qualquer que seja a razão, este dado é importante para se pensar os desafios presentes e futuros das delegacias especializadas. Definindo o atendimento como **não obrigatório**, 90,6% das delegacias afirmam atender crianças e adolescentes do sexo feminino na qualidade de vítimas e 70,8% afirmam atender também as crianças e adolescentes do sexo masculino na qualidade de vítimas.

A centralidade da analogia para a inclusão de categorias de idade e sexo que ultrapassam a idéia forte de “mulher” contida na categoria de “violência contra a mulher” se faz em torno da associação deste tipo de violência com a categorização que também vai se firmando no cenário social em torno das idéias de “violência doméstica”, “violência familiar”, “violência sexual”, “violência conjugal” e “violência entre parceiros amorosos”. Acredito que é esta lógica que estabelece a analogia entre mulheres , crianças, adolescentes, homens e homossexuais, na qualidade de vítimas no interior de relações afetivas. Parte das delegacias afirmam incluir o atendimento de homossexuais masculinos (28,8%) e uma proporção bem menor de delegacias (10,1%) inclui como sua atribuição o atendimento a “homens vítimas de violência doméstica”, possivelmente, homens que se queixam de violências cometidas por suas mulheres. É um processo que torna análogo, porque se dá no mesmo campo das violências entre parceiros, as violências cometidas em posições inversas de homens e mulheres , entre homens e entre mulheres. A categorização da “orientação sexual” parece estar sendo pertinente e registrada para a configuração das ocorrências, de tal modo que 85,7% das delegacias afirmam que atendem homossexuais femininas.

Embora, sem jamais definir como sua atribuição, uma parcela pequena, mas significativa (38,6%) das delegacias parece estar respondendo a uma das últimas propostas

²⁶ Ver comparativamente a Tabela25 Existência de Atendimentos não obrigatórios realizados nas DEAM's e

em torno da problemática da violência contra a mulher: o reconhecimento da necessidade de transformações nos investimentos subjetivos masculinos e a proposta desafiante do “encaminhamento de homens agressores para tratamento” psicológico ou para grupos masculinos de reflexão e transformação de seus valores.

Duas lógicas de sentido parecem estar em operação. Uma torna similar todas as vítimas de violência ocorridas no interior de relações afetivas ou no campo das relações sexuais. Esta lógica vem induzindo a ampliação do atendimento para além das mulheres adultas. Em sentido oposto, a força simbólica de manter a importância de atendimento específico às mulheres, continua a operar em nome do seu lugar social e cultural de “subordinação” e de “inferioridade” na hierarquia social de gêneros. Definido como espaço prioritário de atendimento às mulheres, as delegacias passaram a atendê-las, mesmo quando os tipos de queixa, se tipificadas enquanto crimes, fogem às definições da centralidade da razão de criação das delegacias. Quase todo o tipo de crime, incluindo roubo, passou a ser registrado nestas delegacias, ainda que constituam proporção não significativa das ocorrências.

A especificidade dos desafios e das atribuições das delegacias especializadas das mulheres, ainda que dentro de um campo semovente e tenso, é, no entanto, incontestável. Volta-se prioritariamente para o atendimento, encaminhamento e investigação de atos tipificáveis como crimes, que, na sua grande maioria, ocorrem no âmbito de relações afetivas entre conhecidos, sejam parceiros amorosos, cônjuges, familiares ou amigos, e que, na sua maioria absoluta, exigem o entendimento e a interpretação dos valores sociais e culturais que regem as relações entre os gêneros. Tradicionalmente, a lógica policial pauta suas condutas a partir do modelo dos crimes contra a propriedade e dos crimes contra as pessoas, como se desconhecidos fossem. Com certeza, a inovação institucional de suas atribuições e das modalidades de procedimentos é quase inerente aos objetivos das delegacias tais como propostos nos seus primórdios e tais como vêm sendo problematizados, revisitados e repensados como lugares de combate a uma violência predominantemente de gênero e predominantemente de caráter interpessoal.

Proposições: Dificuldades e Soluções

As Delegacias foram solicitadas a indicar a incidência²⁷ de “dificuldades” em duas esferas: a no “âmbito da delegacia” e a no âmbito da “articulação” com outras instituições. A primeira esfera pode ser dividida em dois conjuntos: um primeiro relativo às condições de operacionalidade (sistematização de dados, apoio comunitário, continuidade dos trabalhos, valorização diferenciada das atividades investigativas frente às preventivas, sistematização de procedimentos através de instruções e recursos para geração de informações) e um segundo relativo às condições de infra-estrutura (qualificação dos agentes policiais no trato da violência contra as mulheres, infra-estrutura física, infra-estrutura de pessoal e infra-estrutura tecnológica).

Centrando-nos exclusivamente nas condições infra-estruturais, sobressai a ênfase no reconhecimento da carência da infra-estrutura tecnológica. São 73,4% as delegacias que qualificam a infra-estrutura tecnológica como inadequada. É bem mais reduzido o número proporcional de delegacias, 53,2%, que apontam a inexistência de agentes policiais especializados no trato da violência contra a mulher, seguindo-se as 50,9% que entendem ser a infra-estrutura de pessoal inadequada e as 46,1% que afirmam a infra-estrutura física como inadequada.

Tais carências não se distribuem uniformemente no país²⁸. As delegacias do Estado de Minas Gerais enfatizam como principais carências, a infra-estrutura física (para 68,6%) e a falta de especialização dos agentes (para 68,6%), enquanto as delegacias do Estado de São Paulo definem a maior carência na infra-estrutura tecnológica (72,6%), seguida, com distância, pela carência de especialização (52,2%). O conjunto das delegacias de todos os outros estados apontam como maior carência a inadequação da infra-estrutura tecnológica, seguida da carência de infra-estrutura pessoal. Estes resultados oferecem alguns elementos para uma avaliação preliminar ou aproximativa dos diferentes modelos de instauração das delegacias. No Estado de Minas Gerais, as delegacias especializadas da mulher não ocupam espaços exclusivos. Inserem-se na estrutura de delegacias circunscricionais e utilizam-se de sua infra-estrutura tecnológica. Assim, sua reivindicação central se concentra na falta de

²⁷ Ver Tabela 31 Descrição das Situações Existentes nas DEAM's.

²⁸ Ver Tabela 31 Descrição das Situações Existentes nas DEAM's Minas Gerais e Tabela de mesmo número e nome para São Paulo.

espaço físico e na necessidade de especialização e só depois na falta de infra-estrutura tecnológica (62,8%) e na carência de pessoal (57,1%). Nem o espaço físico, nem a definição de pessoal são os problemas generalizadamente candentes no Estado de São Paulo. É a infra-estrutura tecnológica que é considerada inadequada.

Enquanto os Estados de Minas e São Paulo criaram delegacias em várias de suas cidades, os outros Estados brasileiros concentraram suas delegacias especializadas da mulher nas suas capitais e em algumas outras cidades dos Estados, sem atingir a mesma disseminação geográfica de São Paulo e Minas. Ressente-se este último conjunto de delegacias mais da infra-estrutura tecnológica e da infra-estrutura de pessoal que do espaço físico e da especialização de seus agentes. É possível pensar que sua posição nesses Estados, tenha-as definido mais claramente como espaço singular e específico, com direito a um local geográfico exclusivo e com a construção de identidades de agentes policiais especializados, fazendo que se concentrem as indicações de suas dificuldades nas carências na infra-estrutura tecnológica e na quantidade de pessoal.

Passemos agora ao modo como descrevem suas situações relativamente às condições operacionais internas das delegacias. No diagnóstico global, no âmbito nacional, a dificuldade operacional que é ressaltada por 73,8% das delegacias, com larga margem de distância face aos outros itens, é a **precariedade de recursos tecnológicos e humanos para a geração de informações**. Este é um ponto que parece nevrálgico para impulsionar as melhores condições operacionais das delegacias, e para o qual algumas políticas públicas nacionais poderiam se direcionar, como a proposição de um sistema uniformizado de informações e oferta de condições técnicas em cada delegacia. Configura-se, no entanto uma ambigüidade nas suas respostas: as delegacias ressentem-se de não poderem produzir e ter os “recursos humanos e tecnológicos para gerar as informações necessárias para o desenvolvimento de suas atividades”, mas não indicam que tenham fortes dificuldades de disporem de “dados sistematizados a respeito das atividades desenvolvidas”. Sobre este último item, apenas cerca de 40% assinala falta na sua delegacia.

As delegacias especializadas não se ressentem, ou melhor, ressentem-se muito pouco, (entre 20 a 30%) , referindo-se ao seu próprio âmbito interno, de dificuldades de continuidade no desenvolvimento dos trabalhos, ou de desvalorização das atividades preventivas e de mediação face às investigativas, ou da falta de instruções gerais para

procedimentos. E, não mais do que cerca de 40% ressentem-se de dificuldades caracterizadas pela falta de apoio comunitário ao exercício de suas atividades.

Ao se posicionarem diante de possíveis dificuldades na esfera da **articulação** com outras instituições, apenas cerca de 30% afirmam que há ausência de trabalho conjunto com o Instituto Médico Legal (ao contrário, cerca de 50% afirmam que há trabalho conjunto) e com outras delegacias policiais não especializadas. Com outras DP's, cerca de 40% afirmam que fazem “parcialmente” trabalho conjunto. Ressentem-se mais é da articulação com outras delegacias especializadas da Mulher.

No conjunto da descrição das dificuldades encontradas, os itens mais citados são, por ordem de grandeza : “precariedade de recursos tecnológicos e humanos para geração de informação” (73,8%); “infra-estrutura tecnológica inadequada” (73,4%); “falta de informações a respeito das práticas desenvolvidas por outras DEAM's” (61,8%); “ausência de trabalho conjunto com outras DEAM's” (59,9%), “inexistência de agentes policiais especializados no trato da violência com as mulheres (53,2%) e, “infra-estrutura de pessoal inadequada” (50,9%). Este último item é mais enfatizado pelo conjunto das delegacias de Minas Gerais (68,6%) que por São Paulo (53,2%), ou pelo conjunto das delegacias dos outros estados.

Ao apresentarem as **Soluções**²⁹ para o diagnóstico de suas dificuldades e carências, salta aos olhos, o grande paradoxo entre o reconhecimento de que sua presença na sociedade e na comunidade já fez e faz impactos nas representações de cidadãos e cidadãs, servindo para “conscientizar a população” e a grande queixa que parecem dirigir a toda sociedade e a todos os organismos estatais e órgãos decisórios: a falta de valorização das funções policiais educativas, preventivas e investigativas.

“Realizar campanhas para tornar as DEAM's conhecidas”, “realizar levantamentos de dados sobre as práticas das DEAM's” e “treinar e alocar profissionais da área de segurança especializados no tratamento da violência contra a mulher em todos os distritos policiais” são ações que formam o conjunto de “soluções” que menos receberam a adesão das delegacias especializadas. Estas respostas são indicadores de que a percepção das delegadas e agentes é a de que a nova instituição criada já obteve o reconhecimento público e a visibilidade sobre o seu papel pelos mais variados segmentos sociais. Parecem

concluir, em decorrência, que sua especificidade e singularidade devem ser mantidas, de tal forma que não lhes parece prioritário ou desejado que todas as delegacias distritais se especializem ou sejam treinadas para o atendimento dos casos de violência contra a mulher. Esta deveria continuar sendo a especialização singular das funções das especializadas.

Em contraste, no rol de soluções, aparece, em primeiro lugar a necessidade de valorização da função policial educativa, preventiva e investigativa (92,5% das delegacias assim o declaram). Seguem-se os itens, por ordem: dotar a DEAM de infra-estrutura de pessoal adequada (92,1%); dotar a DEAM de infra-estrutura tecnológica adequada (91,7%); treinar profissionais da área de segurança para atendimento especializado às mulheres nas DEAM's (89,9%); criar sistemas de articulação entre Delegacias da Mulher, Delegacias não especializadas, IML, Sistema de Saúde (85,8%); dotar a DEAM de infra-estrutura física adequada (84,6%); realizar capacitações uniformes das DEAM's, respeitadas as realidades locais (81,6%); definir acordos de procedimentos e/ou responsabilidades das diferentes instituições responsáveis pelos atendimentos às mulheres vítimas de violência. (80,1%).

Para uma visão comparativa da diversidade de hierarquização de soluções dadas em âmbito nacional, é interessante comparar a posição média do Estado de São Paulo com o de Minas Gerais. Em São Paulo, as queixas são menores em relação à existência de procedimentos baseados em instruções, mas é onde se priorizam soluções que atendam melhor a infra-estrutura tecnológica. Em Minas, reclama-se menos das condições tecnológicas, possivelmente porque dispõem dos recursos tecnológicos das delegacias distritais onde se localizam e sentem a premência das condições de espaço físico e de pessoal. Igualmente, em todo âmbito nacional, a importância de ações para criar sistemas de articulação interinstitucionais, parece significar que as articulações consideradas já feitas com o IML e com as delegacias distritais, assim como todas as práticas cotidianas de “encaminhamentos a outros órgãos”, e “informações” sobre eles, estão longe de se constituírem num sistema de articulação interinstitucional. Se querem este sistema de articulação, não visualizam, pelo menos expressamente, nas respostas ao questionário, a importância de protocolos ou de acordos de funcionamento conjunto interinstitucional de combate à violência contra a mulher.

²⁹ Ver Tabela 33 Opiniões sobre ações que visem enfrentar as dificuldades encontradas nas DEAM's: Brasil,

Em São Paulo, seguem-se os itens de “soluções”, classificados por ordem: valorizar a função policial educativa, preventiva e investigativa (93,8%); dotar a DEAM de infraestrutura tecnológica adequada (92,0%); treinar profissionais da área de segurança para atendimento especializado às mulheres nas DEAM’s (92,0%); dotar a DEAM de infraestrutura de pessoal adequada (91,1%); criar sistemas de articulação entre Delegacias da Mulher, Delegacias não especializadas, IML, Sistema de Saúde (87,6%); dotar a DEAM de infraestrutura física adequada (84,1%); definir acordos de procedimentos e/ou responsabilidades das diferentes instituições responsáveis pelos atendimentos às mulheres vítimas de violência. (80,5%).

Em Minas Gerais, seguem-se por ordem: dotar a DEAM de infraestrutura física adequada (94,3%); dotar a DEAM de infraestrutura de pessoal adequada (94,3%); dotar a DEAM de infraestrutura tecnológica adequada (91,4%); valorizar a função policial educativa, preventiva e investigativa (91,4%); treinar profissionais da área de segurança para atendimento especializado às mulheres nas DEAM’s (85,7%); criar sistemas de articulação entre Delegacias da Mulher, Delegacias não especializadas, IML, Sistema de Saúde (85,7%); realizar capacitações uniformes das DEAM’s, respeitadas as realidades locais (82,8%); treinar e alocar profissionais da área de segurança especializados no tratamento da violência contra a mulher em todos os distritos policiais (82,8%). As delegacias mineiras parecem ressentir mais da falta de infraestrutura física e pessoal que da valorização das funções policiais e, de outro lado, estão mais sensibilizadas para o treinamento especializado dos agentes policiais de todos os distritos policiais.

O significado de uma forte queixa sobre a desvalorização da função policial educativa e preventiva e investigativa das delegacias especializadas pode ser entendido como uma fortíssima adesão ao “triângulo simbólico” que define a auto-representação hegemônica das delegacias especializadas; sua instituição como delegacias que são e devem ser simultaneamente, capazes de exercer atividades triplas de segurança: educação, prevenção e investigação. Sua face externa, isto é, o modo como se valorizam diante da sociedade é o tríplice vértice. Já, para uso interno ao mundo policial, as dificuldades parecem fortes, ao se ler como se sentem discriminadas no interior do “mundo policial”.

As ambigüidades sobre os valores contraditórios entre as funções investigativas e as preventivas e educativas parecem se desenrolar no próprio interior do “mundo policial”. Se delegadas e agentes tendem a ver o espaço da delegacia como um ideal a ser exclusivamente investigativo, a ampla maioria incorporou, sem dúvida o ideal de uma concepção de “segurança” que é inclusiva da prevenção, dos aconselhamentos e da presença de especialistas para assistência social, psicológica e jurídica, além da montagem de um amplo sistema de articulação interinstitucional. A pergunta é se as políticas públicas devem admitir soluções plurais e não únicas, ou se deveria optar pela concentração das atividades nas delegacias ou pela criação de casas de atendimento³⁰. De um modo ou outro, a montagem de um sistema de articulação que ultrapasse os encaminhamentos, hoje fortemente dependentes das modalidades de trabalho singulares das delegacias e das delegadas parece-me fundamental e conta com as expectativas das delegacias.

A ênfase no treinamento de pessoal especializado como uma das maiores reivindicações assinala que não é bastante a presença de agentes e delegadas, do sexo feminino, para se obter uma melhor qualidade de escuta e de procedimentos. Mesmo que, no seu todo, pareçam mais sensíveis à problemática da “violência contra a mulher”, faz-se premente a especialização e treinamento. É esta a opinião quase unânime dos e das respondentes.

Da eficiência da investigação policial à eficácia de ações contra a violência

Um olhar atento às respostas dadas afirmativamente ao reconhecimento da eficiência da investigação policial, permite indicar uma forte contaminação entre duas idéias fundantes. A investigação policial é tanto mais vista como eficiente quanto as delegacias especializadas se percebem como eficazes no combate à violência contra a

³⁰ A questão 54 solicita aos respondentes, a explicitação, em aberto, de outras soluções, além daquelas incluídas nas perguntas fechadas. Nestas respostas, há afirmações como “inclusão no quadro de apoio à polícia de psicólogos e assistentes sociais”, inclusão de “assistência jurídica”, maior articulação com a defensoria pública e outros órgãos” e “criação de órgãos específicos para atendimento das vítimas que não estejam enquadradas dentro de nossas funções”.

mulher³¹. Todas aquelas delegacias que entendem ser a investigação policial **muito eficiente** (pergunta 44 do questionário), tendem, na sua quase absoluta maioria a declararem afirmativamente sobre a eficácia da fundação das DEAM's no combate à violência contra a mulher. Em resposta à questão 57 que indaga sobre “como vê a violência contra a mulher depois de 15 anos da fundação da primeira DEAM”, as opiniões relativas ao “muito eficiente” usam termos como o que se segue: *“A criação das delegacias de defesa da mulher fez com que as mulheres vítimas de violência pudessem ter um tratamento diferenciado e isso as encorajou a denunciarem os casos de violência, tanto física, quanto psicológica e sexual. As mulheres se sentem menos constrangidas por serem atendidas e orientadas por mulheres apenas e essas denúncias fizeram com que houvesse uma diminuição na reincidência dos casos.”* O que é comum e constante nestes textos discursivos, de elaboração pessoal do/da respondente, é a inclusão de uma **cadeia de efeitos articulados de ações e valores** que entrelaçam visibilidade, conscientização, investigação, punição, inibição e prevenção.

Do mesmo modo, as opiniões que se centraram no **razoavelmente eficiente** e no **pouco eficiente** também parecem se apoiar em uma avaliação ampla da eficácia das delegacias frente a esta **cadeia de ações e valores articulados**. Há uma correlação entre a idéia de muita ou pouca eficiência na investigação policial com a idéia de muita ou pouca eficácia da atuação das delegacias no combate à violência contra a mulher. São, por exemplo, estes os termos utilizados por um/a respondente que entende **pouco eficiente** a investigação policial: *“A violência passou a ser mais denunciada porém continua a crescer ou a mulher passou a denunciar mais tendo em vista a divulgação da delegacia através da imprensa”*.

No conjunto das delegacias, 52,8% entendem que a investigação policial é **razoavelmente eficiente**, 31,8% entendem que é **muito eficiente** e 13,1%, **pouco eficiente**. Comparando-se as respostas das delegacias especializadas do estado de Minas e do Estado de São Paulo, pode-se concluir que há uma variação da resposta que depende do modo como, regionalmente, as delegacias se consideram mais ou menos equipadas e com maior ou menor visibilidade. Em Minas Gerais: as opiniões de razoavelmente eficiente

³¹ Ver Tabela 26 Opinião sobre a investigação policial conduzida nas DEAM's, referente à pergunta 44 do questionário e comparar com o Cruzamento 23 – Opinião em relação à eficiência da investigação policial versus percepções da violência contra as mulheres, relativa às questões 44 e 57 do questionário.

atinge 54,3% das delegacias; muito eficiente, 31,4% e pouco eficiente,14,3%. Em São Paulo, crescem comparativamente as opiniões que afirmam “muito eficiente” e decrescem as relativas ao “pouco eficiente”. São respectivamente: razoavelmente eficiente, 45,1%; muito eficiente,43,3% ; e pouco eficiente, 9,7%.

A idéia e o valor da “eficácia da ação das delegacias no combate à violência contra a mulher” são ainda devedoras das concepções e valores referidos propriamente à “violência contra a mulher”. Numa análise qualitativa das respostas discursivas referentes à questão 57, especificadas segundo o sexo/gênero dos/das respondentes, algumas modalidades de percepção só foram encontráveis quando o respondente era homem, ou quando os respondentes eram dois, um homem e uma mulher. Apresentamos duas respostas que se incluem nesta modalidade. A primeira de um homem: *“Nossa região ainda é tanto machista, o progresso houve sem dúvida, mas ainda é pequeno. As mulheres ressentem-se muito em registrar quando o agressor é seu esposo e por ‘amor’ aos filhos, prefere agüentar calada a situação pois foi educada para obedecer ao marido. Chama-nos a atenção o fato deste tipo de mulher aceitar ‘apanhar’ do marido, mas não aceita sequer discutir com um vizinho(a)”*. A segunda de um homem e uma mulher: *“Não vislumbrei qualquer mudança no comportamento humano com relação à violência contra as mulheres.A criação das DEAM’s foi apenas um fato. A violência contra as mulheres continua , principalmente por culpa delas mesmas, como nos casos em que são agredidas pelos seus maridos, amantes, namorados, pais e irmãos, já que não registram queixas e quando registram, desistem do inquérito/processo, antes da conclusão dos mesmos. Estes fatos estimulam as práticas dos crimes. A exposição excessiva da parte do corpo, com o uso de vestes ínfimas , provocantes além das palavras obscenas , comumente usadas pela mulheres , aguçam o libido masculino estimulando os crimes sexuais”*.

Tais modalidades de resposta não constituem a maioria , nem do conjunto das respostas dos homens , nem das mulheres, nem do conjunto de homens e mulheres que responderam juntos, mas o dado significativo é que somente são encontráveis onde há um respondente homem, e seu caráter específico é o de que tendem a “eternizar” a continuidade da violência, atribuindo fortemente a responsabilidade às mulheres.

Os juizados especiais criminais e a eficácia contra a violência: Críticas, dúvidas e proposições.

A lei 9099/95 dispõe sobre os juizados cíveis e criminais e propõe penas não privativas de liberdade a determinados delitos “de menor potencial ofensivo”. Estes crimes são definidos pela pena a eles aplicada: crimes com penas não superiores a um ano e contravenções penais como os crimes de lesão corporal de natureza leve e o de ameaça. São assim entendidos como não causando danos graves às pessoas, destinando-se os encarceramentos aos crimes graves, tal como proposto em um amplo contexto de debate internacional . Trata-se da formulação da idéia de que a repressão não resolve os conflitos sociais³² .

A princípio, tal proposição parece, de um lado extremamente distante de uma palavra forte dos movimentos feministas dos anos oitenta: a criminalização da violência contra a mulher e o fim da impunidade. De outro lado, parece , a princípio, extremamente próxima das formas de atuação e dos objetivos de ampla maioria das mulheres que recorrem às Delegacias Especializadas das Mulheres (mas não da absoluta maioria, e nem na absoluta maioria das circunstâncias). Muito mais do que punir, pelo encarceramento, seus companheiros agressores, as mulheres buscam as delegacias para **coibir** a continuidade dos atos violentos, através da introdução de uma voz que fala ao agressor em nome do poder público. Desde os primórdios do movimento feminista contra a violência no Brasil, como já aponte, nem a repressão, nem a punição foram objetivos exclusivos do movimento. Buscava-se e esperava-se a instauração encadeada dos objetivos da criminalização, prevenção e coibição da continuidade da violência, e apoio às vítimas para reordenarem seus investimentos subjetivos que as prendiam em relações violentas.

Se muitas das pesquisas sobre a interação das denunciantes e dos/das agentes policiais das delegacias especializadas já apontaram a presença constante de denúncias retiradas pelas mulheres, assim como arquivamento de ocorrências e de inquéritos no âmbito das delegacias por diferentes razões, simbólicas ou técnicas pelos agentes das delegacias, outras pesquisas também vêm apurando a frequência importante de retiradas de denúncias e de arquivamentos de processos no âmbito do judiciário, visibilizando que a

³² Ver Campos(2001), Azevedo (1999) e Zaffaroni(1991)

grande campanha pelas delegacias especializadas e sua instituição devem muito mais o seu êxito às novas compreensões e sentidos que foram dados e percebidos de sua atuação. A instauração da punição ocorreu, mas não nas dimensões esperadas. Resumidamente e, talvez, de forma caricatural, a própria denúncia é um primeiro passo para a coibição da violência, como efeito demonstração, embora, muitas vezes, de risco para a denunciante.

A novidade dos juizados especiais criminais e das penas alternativas dividiram e dividem as opiniões de feministas, das/dos delegadas/dos e das/dos agentes policiais, das/dos pesquisadoras/es e, provavelmente das mulheres denunciantes e, talvez dos agressores. É fundamental, no momento que se pensa o futuro das políticas públicas pelos direitos à não violência contra a mulher, ouvir as opiniões das delegacias especializadas das mulheres.

Perguntadas sobre a opinião³³ sobre a lei 9099/95, concentraram suas opiniões na posição de **parcialmente a favor**. Foram 47,2% as delegacias parcialmente favoráveis. **Contrárias** foram 29,9% e **a favor**, sem ressalvas, 19,8%. As diferenças regionais são importantes. Em São Paulo, permanece a mesma representatividade encontrada em nível nacional das que são parcialmente a favor: 47,8%, mas se adensam as opiniões contrárias: 39,8% e diminuem as favoráveis sem ressalvas: 10,6% a favor. Em Minas Gerais, são 45,7% as delegacias parcialmente a favor; 28,6% as contrárias e se concentram as favoráveis: 25,7% a favor.

Uma perspectiva de gênero parece um princípio divisor de opiniões³⁴. As respostas favoráveis à lei se concentram entre os respondentes homens e entre as duplas constituídas por um homem e uma mulher. Do total de 22 homens que responderam os questionários, ressalvados 2 que se posicionaram favoravelmente, dividiram-se pela metade entre as posições contrária e favorável.

Do total de nove delegacias cujos respondentes foram uma dupla, um homem e uma mulher, a maioria das duplas, isto é, 5 foram de posição favorável; 2 duplas se manifestaram parcialmente favoráveis e 2 duplas foram de posição contrária.

Do total de respondentes mulheres (214) que se posicionaram, predominam as mulheres que se posicionaram parcialmente favoráveis: 116 mulheres, seguidas das 64

³³ Ver Tabela 37 Opinião sobre se a lei 9099/95 é um instrumento adequado para o combate e tratamento da violência contra a mulher. Tabelas Brasil, São Paulo e Minas Gerais.

³⁴ Ver Cruzamento 26 Gênero dos(das) delegados(das), por percepções da lei 9099/95 e Justificativas.

mulheres que se posicionaram contrariamente à adequação da lei para o tratamento da violência contra a mulher, e por último, 34 respondentes mulheres que se posicionaram favoravelmente à lei.

As justificativas das delegacias, quer expressas por homens ou por mulheres, para embasar opiniões favoráveis, enfatizam quase exclusivamente a celeridade, agilidade, eficiência na elaboração do termo circunstanciado, rapidez de encaminhamento ao juizado especial. Não se detêm sobre a adequação da pena ou satisfação da vítima ou coibição da violência. Somente uma ínfima minoria das posições favoráveis inclui o argumento da satisfação da denunciante/vítima e a instauração de uma punibilidade que estaria anteriormente “suspensa” pela prática dos arquivamentos policiais e judiciais anteriores.

As opiniões das delegacias contrárias à lei, centram seus argumentos na inadequação da coibição da violência, tanto no formato do processo decisório; a possibilidade de transação, que permite que o agressor “troque” um compromisso oral, que sequer é escriturado, de que não mais será violento ou ameaçador, pela retirada da “representação” da mulher e concomitante adesão ou aceitação do agressor de realizar serviços comunitários ou pagamento de cestas básicas para entidades beneficentes. Quando penalizado, as penas em geral são a multa ou a cesta básica. Enfatizam a “mercantilização” entre punições e atos violentos (“*a lei da cesta básica*”), a banalização da violência, a sensação de impunidade, a reincidência do agressor, o benefício ao agressor e a não satisfação da vítima.

Entre as posições parcialmente favoráveis cumpre destacar um componente técnico de conveniência e de interpretação que, parece já ter desfigurado um dos artigos da lei que instaura a figura do flagrante para agilizar imediatamente a audiência, mas de fato, a interpretação dada à lei, permite que não se lavre o flagrante se o agressor se comprometer a ir a ao fórum e, de qualquer modo não se agilizam as audiências., Embora “*o artigo 69 da lei 9099/95 seja claro ao mencionar que a A.P. nas ocorrências em caso de flagrante encaminhará T.C.O. , autor, fato e vítima imediatamente ao Juiz pela imediata solução do fato, o que não vem ocorrendo, eis que todas as ocorrências (flagrantes ou não, com representação ou não) são transformadas em T.C.O.) e encaminhadas à justiça, abarrotando o Judiciário, prejudicando a solução imediata*”. É uma outra opinião também parcialmente favorável que pondera que “*muitas vezes a resposta final - conciliação ou*

transação - se torna insuficiente para reprimir a violência, verificando-se recidiva e descrédito do juizado”.

O interessante e recente trabalho de Carmen Hein de Campos (2001) analisa três casos de violência conjugal encaminhadas a um juizado especial criminal, e conclui pela sua inadequação. O depoimento de um juiz sintetizaria para ela ,o entendimento que na lei, há preocupação com o réu e não com a vítima. *“A frase: ‘se ele (o autor do fato) estivesse aqui hoje iríamos tentar conciliar , depois oferecer novamente a transação. Se nada disso ele aceitasse, ainda haveria a suspensão e depois a instrução e julgamento’ revela como a lei e o Poder Judiciário contribuem para manter a desigual distribuição de poder na sociedade,uma vez que todo o procedimento é realizado para favorecer o réu”.* (Campos,2001,p.316).

Não há dúvida da necessidade de se colocar na ordem do dia a reflexão sobre os procedimentos da lei e sobre as possibilidades de revê-la, ou de, ao menos, repensar a processualística e os valores que regem a construção valorativa do possível leque de penas alternativas. Por que esta insistência em multas e cestas básicas ? Por que não ampliar as modalidades que fujam a uma banalização mercantil que , muitas vezes penaliza a própria vítima , (já que o companheiro é também co-responsável pelo sustento familiar), e que, como tal, descaracteriza em absoluto qualquer ação , ou qualquer ritual de reparação³⁵ como o reconhecimento do erro, ou melhor, do ato violento que o agressor comete em relação à denunciante. Por que sequer se registra no termo da transação , o reconhecimento do compromisso do agressor em não repetir atos violentos? Por que não se pensar em qualquer ação pública que vise a reabilitação do agressor ? Por que não o encaminhamento a grupos de alcoólicos anônimos, a grupos de reflexão de “homens violentos”, coordenados por uma monitoria treinada, sob supervisão ou presença de psicólogos e assistentes sociais?

Como diz em nota de pé de página Campos (2001,p.316), na “composição civil” feita por um Juiz entre agressor e a vítima, o “juiz determinou o afastamento do lar do agressor”, pelo que “foi cumprimentado pela iniciativa de responder à demanda da vítima”.

³⁵ Ver o conceito de reparação em Machado (1999) e verificar toda uma literatura internacional sobre modalidade de combinação de penas alternativas, funções reparadoras dos agressores frente às agredidas e terapias de reabilitação. Cito alguns trabalhos entre outros: Edleson y Eisikovits(1997), Durrant y White (1993) e Dutton y Golant (1997).

O Futuro dos direitos à não violência

Volto aqui à pergunta e as considerações iniciais básicas deste *paper*. As delegacias Especializadas da Mulher instauraram um conjunto encadeado de ações e de valores que se sustentavam e se sustentam no tríptico vértice dos valores da investigação/punição, educação e prevenção/atendimento social e psicológico (a vítimas e agressores). Como as delegacias Especializadas das Mulheres podem fazer os Juizados Especiais Criminais compartilharem da quase longa experiência de quinze anos? Como se poderiam articular serviços de atendimento psicológicos e sociais, anteriores e posteriores à elaboração dos termos circunstanciados e anteriores e posteriores às audiências nos juizados?

O desafio é articular e ampliar a atuação das Delegacias Especializadas da Mulher. É indagar sobre perguntas que estão sendo formuladas pelas delegacias especializadas. Indagam sobre a possibilidade da revisão da lei 9099 em pauta, retirando os casos de violência contra a mulher do âmbito dos juizados. É preciso colocar em debate a possível introdução de novas práticas nos juizados Especiais, ou quem sabe, também oferecer para juizes e assessores, cursos de reflexão e treinamento e especialização no trato da “violência contra a mulher”.

A magnitude da “violência interpessoal” de gênero e intra- gêneros, no Brasil é estarrecedora (Machado,1998, Bandeira,1998 e Bandeira e Soares, 2000). Este tipo de violência se dá no âmago dos vínculos sociais afetivos entre familiares, amigos, vizinhos e companheiros de trabalho. Os valores tradicionais brasileiros dos modos de operação das delegacias comuns e do sistema judiciário (Carrara, 1996) são fortemente modelados por uma reverência cega ao valor da família, e muito pouco aptos a arbitrar conflitos naquela esfera tantas vezes sacralizada da família, e que, na verdade é importante locus não só de afetividade, mas de violência e de violação dos direitos humanos.

Os resultados desta pesquisa, ainda que inquietantes sobre a existência de carências tecnológicas operacionais, são reconfortantes porque indicam um grande passo já dado para a revolução simbólica da abominação e rejeição do valor social que permite a banalização da “violência contra a mulher”. Revolução simbólica que caminha para a instauração dos direitos das mulheres à não violência e que exige das políticas públicas a articulação de um sistema de atendimento às questões da violência e que não pode deixar

de lado a participação das Delegacias especializadas da mulher, toda uma revisão do modo de operação do sistema judiciário, aliada a toda uma rede de serviços públicos que trabalhe com as concepções de reparação e reabilitação dos agressores e de atendimento à retradução simbólica dos investimentos subjetivos das agredidas . É esta ousadia que se faz necessária nas políticas públicas que almejem o direito das mulheres à não violência.

Bibliografia Citada:

_AZEVEDO, Rodrigo (1999) **Informalização da Justiça e controle social: estudo sociológico da Implantação dos Juizados Especiais Criminais em Porto Alegre**. Porto Alegre: Dissertação de mestrado; Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

_BANDEIRA,Lourdes (1998) “*O que faz da vítima , vítima?*” In LIMA,Ricardo, OLIVEIRA,Djaci e GERALDES, Elen (orgs.) **A Primavera já Partiu**. Petrópolis: Ed. Vozes e M.N.D.H..

_BANDEIRA,Lourdes e SUAREZ, Mireya (2001) “*A Crítica Feminista e a Administração dos Conflitos Interpessoais*” apresentado ao Seminário: Estudos de Gênero face aos Dilemas da Sociedade Brasileira. Fundação Carlos Chagas. Itu.

_BARATTA, Alessandro (1999) **Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal**.Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia.

_BRANDÃO, Elaine Reis (1998) “*Violência Conjugal e Recurso feminino à Polícia*”.In BRUSCHINI,Cristina e HOLANDA, Heloisa (orgs.) **Horizontes Plurais. Novos Estudos de Gênero no Brasil**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora 34.

_CAMPOS, Carmen (2001) “*Violência doméstica no espaço da Lei*”. In BRUSCHINI, Cristina e PINTO, Céli (orgs) **Tempos e Lugares de Gênero**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas e Editora 34.

_DURRANT, Michael y WHITE, Cheryl (comps,) (1993) **Terapia del Abuso Sexual**. Barcelona: Ed. Gedisa.

_DUTTON, Donald y GOLANT, Susan (1997) **El golpeador. Un perfil psicológico**. Buenos Aires: Paidós.

- _EDLESON, Jeffrey y EISIKOVITS, Zvi (orgs.) (1997) **Violencia Domestica. La Mujer Golpeada y la Familia.** Buenos Aires: Ediciones Granica.
- _GOLDBERG, Anette (1991) **Le Dire et le Faire Feministes: une approche socioculturelle du Brésil Contemporain.** Tese de doutorado. Paris: Université de Paris VII.
- _GROSSI, Miriam (1988) **Discours sur les femmes battues: representations de la violence sur les femmes au Rio Grande do Sul.** Tese de doutorado. Paris: Université de Paris V.
- _MACHADO, Lia Zanotta (1998) “*Matar e Morrer no Masculino e no Feminino*”. In LIMA, Ricardo, OLIVEIRA, Djaci e GERALDES, Elen (orgs.) **A Primavera já Partiu.** Petrópolis: Ed. Vozes e M.N.D.H..
- _MACHADO, Lia Zanotta (1999) “*Sexo, Estupro e Purificação*” . In SUÁREZ, Mireya e BANDEIRA, Lourdes (orgs.) **Violência, Gênero e Crime no Distrito Federal.** Brasília: Ed. Paralelo 15 e Ed. da UnB.
- _MACHADO, Lia Zanotta e MAGALHÃES, M. Tereza (1999) “*Violência Conjugal: os espelhos e as marcas*” . In SUÁREZ, Mireya e BANDEIRA, Lourdes (orgs.) **Violência, Gênero e Crime no Distrito Federal.** Brasília: Ed. Paralelo 15 e Ed. da UnB.
- _MUNIZ, Jacqueline (1996) “*Os Direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAM's?*” In SOARES, Luiz (org.) **Violência e Política no Rio de Janeiro.** Rio: ISER/Relume Dumará.
- _SAFFIOTI, Heleieth (1994) “*Violência de gênero no Brasil atual.* In **Estudos Feministas** Rio: nº especial.
- _SOARES, Bárbara (1999) **Mulheres Invisíveis: violência conjugal e novas políticas de segurança.** Rio : Civilização Brasileira.
- _VARGAS, Joana (2000) **Crimes Sexuais e Sistema de Justiça.** São Paulo:IBCCrim.
- _ZAFFARONI, Eugenio (1991) **Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal.** Rio: Revan.