

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - PR  
Secretaria Nacional de Segurança Pública - MJ

# Encontro Nacional de Delegadas/os

**TEXTO DE REFERÊNCIA**

Belo Horizonte - MG  
30 e 31 de outubro e 1º de novembro de 2005

# Apresentação

Prezadas Delegadas(os)

É com grande sentido de responsabilidade que apresentamos para apreciação das(os) participantes deste encontro o texto de referência sobre a Normatização das Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher. Este trabalho é produto de uma eficaz parceria entre a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher da Presidência da República, a Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP do Ministério da Justiça, as Secretarias de Segurança Pública ou Defesa Social, através da Polícia Civil de diversos Estados da Federação e especialistas na temática da violência de gênero de diferentes organizações não governamentais.

A proposta de normatização das Delegacias insere-se no desafio de implantação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e no marco da celebração dos 20 anos de existência da primeira política pública de combate à violência contra a mulheres; as DEAMs. Nestas duas décadas aumentou o número de delegacias e sua distribuição no país, foram implementadas outras políticas/serviços, mas o quadro de desarticulação e distribuição das mesmas pouco tem se alterado. Fruto da mobilização política dos movimentos feministas e de mulheres a existência de políticas de combate à violência de gênero em cada estado, em cada município corresponde à correlação de forças que os movimentos puderam estabelecer em cada caso. O momento agora é de avançar. Trata-se de estabelecer uma Política Nacional que articule as três esferas governamentais, união, estados e municípios bem como os poderes judiciário e legislativo e que esteja assentada em um mesmo marco conceitual.

Neste sentido a SPM e a SENASP , tem envidado esforços para assegurar que as Delegacias Especializadas constituam-se como prioridade dentro do Sistema Nacional de Segurança Pública e para fortalecê-las através de programas de capacitação e aperfeiçoamento de suas(seus) profissionais e da aquisição de equipamentos e infra-estrutura básica para seu funcionamento.

Este texto de referência situa definitivamente o papel fundamental das Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher no contexto da Segurança Pública e na afirmação dos direitos das mulheres, definindo normativos indispensáveis ao funcionamento das Delegacias Especializadas, especialmente quanto: ao referencial Constitucional e aos compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro nos tratados e Convenções Internacionais como a Convenção de Belém do Pará, às atribuições das Delegacias e à necessidade de coordenação específica, diretrizes, fluxos e procedimentos de atendimento, estrutura organizacional, formação de recursos humanos, infra-estrutura e finalmente à seu papel na implementação e participação na Rede de Atendimento e à ações inadiáveis de prevenção à violência na construção de uma cultura de paz.

Queremos aqui registrar nosso aplauso a todas(os) profissionais da área de segurança pública , em especial às Delegadas, que durante estes 20 anos, trabalhando muitas vezes em condições as mais adversas , têm mantido e feito

crescer esta dimensão do atendimento às mulheres em situação de violência e buscado conferir-lhe dignidade e compromisso cidadão.

Reafirmamos, pois, nosso integral apoio ao trabalho das (os) profissionais de segurança, as delegadas e as suas equipes, esperando que este texto de referência contribua efetivamente para que juntas(os) demos mais um passo no sentido de assegurar às mulheres brasileiras o direito a uma vida livre de violência.

Atenciosamente;

**Nilcéa Freire**

Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

**Luiz Fernando Corrêa**

Secretario Nacional

Secretaria Nacional de Segurança Pública/ Ministério da Justiça

# Papel das Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres - DEAMs - no enfrentamento à violência contra as mulheres<sup>1</sup>

Lourdes Bandeira  
Profa. do Depto de Sociologia  
Universidade de Brasília - UnB

Domingos Gomes Fonseca matou a própria mulher com três facadas:  
Ele confessou o crime.  
Correio Braziliense (20.02.2003)

Taxista sai de casa dizendo à mulher que “vou fazer uma besteira”. Pouco depois, acaba com a vida da moça que assediava há seis meses, sem sucesso. “Esse cara não é um ser humano”, diz, entre lágrimas, uma colega de Patrícia, a jovem assassinada.  
Correio Braziliense (12.01.2001)

## Algozes

Eu te encarcerava  
Te acorrentava  
Te atava ao pé do fogão  
Eu te dominava  
Te violava no chão

Eles, canção de Chico Buarque de Holanda.

## Introdução

Nenhum país ou coletividade está ao abrigo da violência. As imagens e os discursos estão presentes nas *mídias*, nas escolas, nas famílias. Trata-se de uma chama universal, um desafio planetário que destrói o tecido social e que ameaça a vida, a saúde e a prosperidade de todas (os). A cada ano a violência é responsável, no mundo, por 1 milhão e 600 mil mortes, figurando como uma das principais causas do desaparecimento de pessoas de 15 a 44 anos e representando 14% das mortes masculinas e 7% das mortes femininas<sup>2</sup>.

---

\* Registro meu agradecimento a leitura crítica e sugestiva deste texto realizada pelas colegas Tânia Mara Campos de Almeida e Ana Liési Thurler.

<sup>1</sup> A denominação da Delegacia em muitos estados é: Delegacia de Defesa da Mulher-DDM.

<sup>2</sup> Krug EG et al. (org.) *Rapport mondial sur la violence et la santé*. Paris, Organisation Mondiale de la Santé, 2002.

A nomeada *violência contra a mulher*<sup>3</sup> é uma questão específica nesse panorama geral e ainda mais complexa de se trabalhar. Muitas mulheres não conseguem enfrentá-la seja no espaço familiar-privado, seja no espaço profissional-público, uma vez que levanta questões ‘incomodas’ e preconceituosas sobre suas vidas pessoal e familiar, sua moralidade e conduta, sua reputação e honra. Frequentemente, os papéis sociais de um e de outro sexo conjugam-se às estruturas sócio-culturais para reforçar o poder dos homens sobre o corpo e a vida das mulheres. Por isto, falar da violência vivida cotidianamente pressupõe que se abordem situações e problemas complexos da ordem dos códigos da moral, da intimidade, da ideologia e da cultura, associados às formas ou esquemas de pensamento e de práticas exercidas no interior da esfera familiar e na comunidade que alteram as fronteiras nacionais. A violência contra as mulheres é um fenômeno universal, embora evitável. Agora, cabe a nós agir para erradicar estas catástrofes mundiais, no que diz respeito aos Direitos Humanos das Mulheres. Vejamos:

*“Violências masculinas”.<sup>4</sup> “Isto ocorre na Europa. A violência praticada contra as mulheres por um companheiro do sexo masculino atinge dimensões alucinantes. No espaço doméstico, as brutalidades tornaram-se para as europeias de 16 a 44 anos, a primeira causa de invalidez e de mortalidade antes mesmo dos acidentes de carro ou do câncer... Segundo os diversos países europeus entre um quarto e metade das mulheres são vítimas de sevícias ou maus tratos...”*

*“Em Portugal, por exemplo, 52,8% das mulheres declaram ter sido objeto de violência por parte de seus maridos ou companheiros. Na Alemanha, três mulheres são assassinadas a cada quatro dias, pelos homens com os quais convivem, ou seja, aproximadamente 300 são mortas por ano. No Reino Unido, uma mulher, a cada três dias é assassinada, nas mesmas circunstâncias. Na Espanha, uma a cada quatro dias, em torno de 100 por ano. Na França, por causa das agressões masculinas domésticas, seis mulheres morrem a cada mês.... No conjunto dos 15 Estados da União Européia mais de 600 mulheres morrem a cada ano, quase duas por dia, por causa das brutalidades sexistas no contexto familiar....”*

*“O perfil do agressor não é aquele, que no geral se imagina, associado a pouca escolaridade e oriundo de meio social desfavorecido.... Um relatório do Conselho da Europa destaca que “... A incidência da violência doméstica parece mesmo aumentar*

---

<sup>3</sup> A expressão « violência contra a mulher » cunhada pelo movimento feminista, nos anos 1970, acabou sendo re-discutida como categoria conceitual, uma vez que tal violência não se limita as situações de violências vivenciadas apenas no interior da família, mas agregam-se outras situações, como o estupro praticado por estranhos, as diversas formas de assédios vivenciados seja no trabalho ou em outros espaços privados e públicos. Enfim, as mulheres sofrem violências em vários contextos. Embora reconheçamos o quanto é difícil lidar com tal diversidade e significados que possui o conceito de violência, optamos por utilizar expressão mais conhecida : « violência contra a mulher ».

<sup>4</sup> Artigo escrito Por Ignácio Ramonet publicado: *Le Monde Diplomatique* (julho de 2004. Ano 51. No. 604). Vale esclarecer que as informações da reportagem advêm do Relatório da Anistia Internacional: *Mettre fin à la violence contre les femmes, un combat pour aujourd’hui*. Londres, 2004. (Tradução livre).

*com os salários e com os níveis de educação.... Nos Países Baixos, quase a metade de todos os autores de violências contra as mulheres são portadores de um diploma universitário...Na França a situação é similar, pois se observa que 67% dos agressores são profissionais universitários; 25% são profissionais da saúde e militares...".*

*"Massacre de Mulheres é pesadelo no México". Reportagem da Folha de São Paulo<sup>5</sup> revela a morte de mais de 350 mulheres nos últimos dez anos na região da Ciudad Juarez, México, que faz fronteira com os EUA, incluindo ao menos 90 vítimas estupradas e mortas de forma similar...". Muitas destas moças vieram a Ciudad Juarez para trabalhar como 'maquiladoras' em ateliers de montagens pertencentes às empresas multinacionais".*

*Ainda, desde a segunda grande guerra, os soldados alemães praticaram massivamente o estupro associado a "tosa" nas mulheres judias e nas ciganas. Em 1937, os soldados japoneses que ocuparam a cidade de Nanking, estupraram por volta de 20 mil mulheres, estimou-se; em 1944/45, as tropas russas que invadiram a Alemanha fizeram o mesmo; entre 1954 e 1962, durante a guerra da Argélia, os soldados franceses também praticaram o estupro massivo contra as mulheres africanas...*

*O relatório realizado pela Anistia Internacional revelou os estupros sistemáticos cometidos durante o conflito da ex-Yugoslávia, que fizeram aproximadamente 25 mil vítimas mulheres, em idade de procriar (de 10 a 30 anos)...<sup>6</sup>.*

Muitos outros fatos, situações e exemplos poderiam ser aqui trazidos para ilustrar que a experiência da violência contra as mulheres não é exclusividade brasileira ou latina, ou dos países ditos "machistas". Tal fenômeno transcende as fronteiras nacionais, religiosas, culturais, econômicas, étnico-raciais, dentre outras. É praticada nas relações interpessoais<sup>7</sup>, podendo ser utilizada inclusive como arma de guerra, fazendo do corpo das mulheres um novo território em faxinas étnicas ou sociais<sup>8</sup>.

Sem dúvida que o padrão da masculinidade hegemônica e heterossexual vem sofrendo mudanças em função de desestruturas múltiplas, institucionais e representacionais, o que certamente interfere na natureza das relações de poder que são mantidas entre os sexos. Tal fato, porém, não impede que se constate que, em certos domínios, ainda a presença masculina detém índices significativos de dominação e opressão, manifesto via práticas patriarcais, sexistas e violentas, como são evidenciadas pelos dados acima. Situações que revelam como certos

---

<sup>5</sup> Folha de São Paulo. Pagina Especial A1- 01/10/2005

<sup>6</sup> Bandeira, Lourdes. *O estupro como uma arma de guerra: o que têm a dizer os Direitos Humanos?* Brasília, 2004. P.5 (mimeo).

<sup>7</sup> Refere-se aos aspectos relacionais implicados nas situações que acabam em violência, proveniente de conflitos de gênero (Schraiber, L. B. et.al. *Violência dói e não é direito: a violência contra a mulher, a saúde e os direitos humanos.* São Paulo, Edirota UNESP, 2005).

<sup>8</sup> " Estima-se que, em todo o planeta, uma em cada cinco mulheres já foi vítima de violência sexual: uma em cada três foi espancada e coagida a manter relações" afirma o Relatório das Nações Unidas sobre População Mundial (Correio Braziliense, 12/10/2005).

valores culturais antigos persistem mesmo frente ao poder avassalador de sociedades consideradas desenvolvidas como é o caso da França, Alemanha e Inglaterra, onde a presença da mão-de-obra feminina no mercado de trabalho é elevada e onde os indicadores de cidadania política são mais evidentes.

Cada país produz uma política e uma estratégia própria para tratar da *violência contra a mulher*, dependendo de seu grau de civilização assim como de suas especificidades culturais. O Brasil inovou com a formulação de uma política pública original, criando as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres - DEAMs, cujos impactos de imediato se fizeram sentir desde os idos da década de oitenta. Política pública que se consolidou com a existência atual de aproximadamente 340 delegacias. No entanto, *"...elas correm o risco de se tornar meros aparelhos estatais para o controle das relações familiares não propriamente reguladas em lei e para o tratamento de infrações penais de menor potencial ofensivo identificadas, em sua maioria, como crimes de lesão corporal e ameaça"*<sup>9</sup>, conforme assevera uma das estudiosas crítica das funções que as DEAMs vêm desenvolvendo ao longo destes anos.

É uma tarefa árdua e complexa realizar uma reflexão sobre o papel que vem sendo desempenhado pelas DEAMs, neste ano comemorativo de seus vinte anos de existência. Se por um lado se constitui uma das instituições mais estudadas atualmente pelas (os) cientistas sociais, seja em relação a sua clientela, representações e procedimentos, por outro lado, vale dizer que os estudos são em geral muito centrados em experiências específicas, com metodologias próprias o que não fornece, necessariamente, possibilidades comparativas. Ainda não se dispõe de informações e registros sistemáticos sobre a trajetória do conjunto destas instituições nos primeiros anos de sua implementação<sup>10</sup>, nem mesmo de dados muito precisos sobre o período mais recente. Se, por um lado, identifica-se esta lacuna, por outro, vale dizer que a estrutura de organização e as dinâmicas de funcionamento são também diversificadas em função dos vínculos específicos que mantém com as respectivas Secretarias de Segurança de cada estado da federação, contribuindo para aumentar a dificuldade de se proceder a essa reflexão geral.

No que concerne às atividades das DEAMs, em linhas gerais, a prioridade consiste em considerar a violência de maneira a englobar a gama de atos violentos perpetrados contra as mulheres, no sentido de envolver as experiências subjetivas vivenciadas pelas vítimas sem generalizar, a ponto de que a definição não perca seu significado. Ou seja, as atividades das DEAMs devem se pautar pela convenção de Belém de Pará, a qual entende como "violência contra a mulher" as seguintes situações e ações: *"qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte,*

---

<sup>9</sup> Consultar: Com Ciência - Mulheres na Ciência:

<http://www.comciencia.br/reportagens/mulheres/06.stml>. Consulta realizada em (17/08/2005).

<sup>10</sup> Há trabalhos pioneiros sobre as DEAMs. O artigo de Moreira, Ribeiro e Costa, "Violência contra a mulher na esfera conjugal: jogo de espelhos" (1992). A outra "Violência conjugal e o recurso feminino à polícia", de Elaine Reis Brandão (1998). Mais recentemente, as DEAMs têm sido objeto de várias pesquisas sobre o atendimento oferecido, sobre as agressões sofridas pelas mulheres e sobre a relação entre o atendimento e o tipo de agressão. Dentre as publicações destaca-se a coletânea *Violência e Política no Rio de Janeiro*, organizada por Luis E. Soares: "Violência contra a mulher: as DEAMs e os pactos domésticos"(1996).

*dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada*<sup>11</sup>. Nesta definição está compreendida a violência interpessoal, que recobre igualmente os atos que são cometidos para além da violência física, incluindo ameaças e intimidações. Encobre, ainda, a multiplicidade de conseqüências menos evidentes das práticas violentas, como as feridas psicológicas e os problemas emocionais que comprometem o bem estar individual, familiar e afetivo das mulheres.

As mulheres vivenciam não apenas um *tipo* de violência, mas vários, que podem ser cometidos por maridos, companheiros, parceiros ou qualquer ex, além de familiares, amigos, conhecidos e desconhecidos, assim como por agentes institucionais públicos como de organizações privadas. Aqui a centralidade é de se considerar a violência sofrida pelas mulheres uma vez que esta é o objeto de atuação da DEAM.

Na busca de empreender uma análise sintética do percurso histórico e da consolidação das DEAMs nas duas últimas décadas, assim como dos desafios e das perspectivas que se apresentam para maior potencialização desta política pública, este texto estrutura-se nas seguintes partes: 1) Breve retrospectiva histórica sobre a criação das DEAMs no contexto das políticas públicas; 2) As pesquisas sobre as DEAMs: o que dizem os dados; 3) Características e desafios de atuação e desempenho das DEAMs. Por fim, tem-se um breve apanhado geral das expectativas sobre os rumos a serem tomados pelas DEAMs em direção à ampliação e maior garantia da cidadania das mulheres, tendo como referência uma ética articulada com o pensamento feminista.

### 1) Breve retrospectiva histórica sobre a criação das DEAMs no contexto das políticas públicas

*“Ninguna sociedad trata a sus mujeres tan bien como a sus hombres” dice el Informe sobre Desarrollo Humano de 1997 del PNUD y, al decir eso, no está hablando de la anormalidad o de la excepcionalidad de las familias con hombres violentos sino, muy por el contrario, de las rutinas, de la costumbre, de la moral, de la normalidad”* (Segato, 2003).

O ano de 1975 foi considerado o momento inaugural do feminismo brasileiro, como afirma Pinto (2003:56)<sup>12</sup>, *“... a questão da mulher a partir daí ganhava um novo status, tanto diante de governos autoritários e sociedades conservadoras como em relação a projetos ditos progressistas que costumeiramente viam com grande desconfiança a causa feminista”*.

Em 1976, foi instalada no Congresso Nacional uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - CPI da Mulher<sup>13</sup>, por iniciativa do senador Nelson Carneiro,

---

<sup>11</sup> Convenção de Belém do Pará: 10 anos da adoção da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004 (p.11).

<sup>12</sup> Pinto, Céli Regina Jardim. Uma história do Feminismo no Brasil. São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2003.

<sup>13</sup> Requerimento no. 15./1976 -CN.

incumbida de examinar a situação da mulher brasileira em vários setores de atividades da sociedade - o social, político, trabalhista e legal. Esta foi a primeira CPI da Mulher que se tem notícia e que trouxe à discussão questões fundamentais sobre a situação de discriminação das mulheres nas diversas esferas de atuação.

Certamente, a instalação desta CPI foi influenciada pelas repercussões positivas da Conferência Mundial sobre a Mulher realizada na cidade do México (1975), demarcando pela ONU, o Ano Internacional da Mulher. Para dar depoimento na CPI da Mulher, compareceram algumas das personalidades femininas mais expressivas no país - cientistas sociais, historiadoras, educadoras, juristas, escritoras, artistas, esportistas e deputadas. Todas trataram de discutir sobre as múltiplas formas de discriminações vivenciadas pelas mulheres em relação ao acesso ao mercado de trabalho, ao sistema educacional, ao sistema político-partidário, a esfera cultural e artística. Questionaram os papéis sociais femininos - sobretudo da maternidade e do domínio dos cuidados. Entre as quarenta depoentes, as falas foram variadas em conteúdo e abordagens, algumas se manifestaram contrárias ao movimento feminista emergente. Apenas uma, dentre todas - a jornalista Carmem da Silva se pronunciou em relação às situações de violências contra as mulheres, mesmo que não fosse este o objeto da CPI. Afirmou:

*“Refiro-me à violência contra o sexo feminino. E não em suas manifestações que, a rigor, poderíamos qualificar de abstratas, apesar de seus efeitos muito concretos: violências contra sua identidade, sua dignidade, sua liberdade, seu trabalho, contra a igualdade teoricamente assegurada pela Constituição. O que venho denunciar aqui é a violência física, o ataque à integridade corporal e a própria vida da mulher” (p.311)<sup>14</sup>.*

Este depoimento apontava com firmeza que as violências contra as mulheres não eram somente de grandes proporções, mas que também eram invisíveis, vivenciadas silenciosamente nos entrecostos da vida cotidiana e nos lares tão sacralizados pelo senso comum. Assim, Carmem da Silva antecipou, em uma década, tanto a visibilidade da violência contra a mulher, no sentido, de que fosse *vista e compreendida*, como a necessidade de *fazer ver* através da concretização de uma política pública para atuar diretamente no combate às diferentes formas de violência contra as mulheres (Schraiber, et al, 2005).

Na passagem dos anos 1970 para os 1980, fase final do regime militar, o movimento feminista e de mulheres integraram o amplo e heterogêneo espaço público onde se realizavam as críticas ao autoritarismo e se articulavam forças políticas e sociais em direção à redemocratização do país. A articulação do discurso feminista, bem como de vários outros movimentos de mulheres, encontrou sua expressão empírica na crítica à “violência contra a mulher”. Estes movimentos deram visibilidade à violência de que eram objeto as mulheres, principalmente, nos

---

<sup>14</sup> CPI da Mulher. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito - 1977. Senado Federal. Brasília. Volume I e II. 1978. Carmem Silva, no decorrer de seu depoimento tratou dos crimes passionais, de casos de estupro, dos castigos corporais infringido às mulheres, das lesões corporais, além de muitos outros tipos de violências.

seus lares e lugares de trabalho, mas que também se fazia presente em muitos outros espaços da sociedade. Tal violência constituía-se em uma ameaça à integridade física e emocional das mulheres; ameaça ainda maior pelo fato de ser invisível e insuficientemente reconhecida como crime, sobretudo pelos órgãos de justiça criminal.

O pioneirismo da militância feminista foi responsável pela criação dos SOS Corpo (Recife, 1978) e do SOS Mulher (São Paulo, 1980), entre outros. O objetivo dos SOS Mulher era de propiciar um espaço de atendimento às mulheres vítimas de violência<sup>15</sup>. Estas organizações tornaram possível um novo *agir político* da militância feminista que acabou tornando possível o seu reconhecimento, nas esferas governamentais, da abrangência e significado da violência contra a mulher.

Nos anos seguintes, a denúncia da “violência contra a mulher” continuou sendo a marca da militância e das políticas feministas, ampliadas pela criação dos Conselhos da Condição Feminina nos estados e municípios. O primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina foi criado por decreto, no governo de Franco Montoro, na cidade de São Paulo, em abril de 1983. Por sua vez, a criação do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres - CNDM, em 1985, resultou de uma mobilização nacional que se iniciara com a Campanha das *Diretas Já*. Ainda em 1983 foi criado, no Ministério da Saúde, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM).

Vale dizer que a violência contra a mulher, considerada no Brasil como uma questão restrita à esfera do privado, transbordava. Afinal, as diferentes formas de agressões vivenciadas pelas mulheres “... *escapavam dos espaços de intimidade para se tornarem assuntos incluídos nas esferas de diálogo e de interação entre os diversos setores da sociedade e as diversas instituições do Estado*”<sup>16</sup>. Das reivindicações concretas dirigidas ao governo, resultou a formulação de uma política pública específica direcionada às mulheres que acabou configurando-se na implantação das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher (DEAMs). Embora sua institucionalização tenha sido longa e difícil, consolidando-se somente no processo constituinte que culminou com a Constituição de 1988 (Bandeira, 2000), esta política teve um grande impacto e conseqüências reais e simbólicas que vieram a repercutir no reconhecimento da transgressão dos direitos humanos das mulheres.

Estruturadas pelos governos estaduais, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher - DDM - foi criada pelo Decreto nº. 23.769, em 6 de agosto de 1985, na cidade de São Paulo<sup>17</sup>. A primeira delegada foi a Dra. Rosmary Corrêa, atualmente deputada estadual no Estado de São Paulo. A DEAM se constituiu na principal política pública de combate à violência contra a mulher; pois representava um espaço na polícia para acolher as mulheres vítimas de violência, que não fosse

---

<sup>15</sup> A propósito consultar: Gregory, M.F. *Cenas e Queixas*. Um estudo sobre mulheres, relações violentas e prática feminista. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 1992.

<sup>16</sup> Suarez, Mireya e Bandeira, Lourdes. A politização da Violência contra a mulher e o fortalecimento da cidadania. In: *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. Bruschini, C. e Unbehau, S.G. (orgs.). São Paulo, Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2002.

<sup>17</sup> A Lei no. 5.467, de 24 de dezembro de 1986, estendeu a criação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher para o interior do Estado de São Paulo (anexo).

hostil e revitimizador da mulher agredida. Apesar de terem sido criadas há duas décadas, momento em que se comemora seus 20 anos, atualmente as DEAMs existentes não recobrem 10% dos municípios brasileiros.

Em linhas gerais, as DEAMs são instituições governamentais, unidades especializadas da polícia civil, resultantes da constituição de um 'novo' espaço público, onde se articulou um discurso relativo ao reconhecimento dos direitos humanos das mulheres de receberem um tratamento equitativo quando se encontram em situações de violências denunciadas. Diferentemente das demais delegacias, as DEAMs evitam empregar métodos e condutas violentas, no geral, promovendo a negociação das partes em conflito. A grande particularidade dessa instituição policial é o que caracteriza um de seus desempenhos ao admitir a mediação como um recurso eficaz e legítimo. Nesse sentido, não é demais lembrar que a prática da mediação é crescentemente considerada como um recurso valioso na administração dos conflitos interpessoais, na medida em que diminui o risco dos conflitos administrados terem desdobramentos mais violentos (Suarez et al, 2002). Vale dizer, no entanto, que as funções da delegacia compreendem: prevenir, registrar, investigar e reprimir as infrações penais, cometidas contra as mulheres vítimas de violência, realizada pela delegada e pela equipe de agentes policiais, profissionalmente qualificadas e com compreensão do fenômeno da violência de gênero, nos termos da Convenção de Belém do Pará.

Nesse sentido, as DEAMs tentaram realizar uma prática institucional inovadora, se comparada às demais delegacias. Isso porque procuram adotar soluções novas para velhos problemas, o que as torna, por suposto, mais eficientes e eficazes em relação aos processos de administração dos conflitos interpessoais e das violências deles decorrentes. Eficientes, pela capacidade de promover a mediação entre as partes conflitantes que procuram a DEAM, e eficazes pela intenção que deve ser mais de atuação preventiva do que punitiva, podendo ver inclusive algumas delas disponibilizando atendimento psicológico e social. Outra característica marcante das DEAMs reside no fato de que estão contribuindo para desnaturalizar a chamada violência doméstica e sexual contra as mulheres e conseqüentemente, propiciando a criminalização de ações que colocam em risco a integridade física e moral das mulheres agredidas, assim como de seus direitos individuais (Suarez, et al. 2002; Silva, 2002).

## 2) As pesquisas sobre as DEAMs: o que dizem os dados

### 2.1. A CPI da violência contra a Mulher (1993)

Os primeiros dados de caráter nacional sobre as DEAMs foram oriundos da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a questão da violência contra a mulher<sup>18</sup>, iniciada em maio de 1993. Foi presidida pela Deputada Sandra Starling e recobriu o período de janeiro de 1991 a agosto de 1992, baseando-se em questionários enviados a 125 DEAMs existentes a época. Dentre os 26 estados da

---

<sup>18</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Questão da Violência contra a Mulher. Suplemento ao Diário do Congresso Nacional No. 202. Brasília, 1993.

Federação, seis não enviaram as respostas do questionário<sup>19</sup>. Algumas constatações em relação ao tipo de demanda-atendimento podem ser destacadas.

Nos 609 dias que compreendeu a coleta de informações, foram registradas 205.219 ocorrências relacionadas à violência contra a mulher, o que deu uma média de 337 ocorrências diárias. Cinquenta por cento dos casos de violência contra as mulheres aconteceram dentro de casa. Os agressores e as agredidas, na maioria, eram casados e tinham entre 30 e 40 anos de idade, primeiro grau incompleto e ganhavam até dois salários mínimos, valor da época. A maior concentração das denúncias estava localizada nos estados da região sudeste; eram encabeçadas pelas lesões corporais, seguidas pelas ameaças e crimes contra a honra.

A deputada Sandra Starlling assim resumiu essa situação de violência: “estima-se que mais de 50% dos atos de violência contra a mulher não chegam ao conhecimento oficial, ficam entre quatro paredes sob os olhos da ameaça e da vergonha. Com as informações produzidas por esta CPI não é possível fixar o perfil do agressor ou da vítima. O homem violento não tem uma raça específica, também não há como situar categorias sociais que sejam as mais expostas; se por um lado as estatísticas revelam maior número de donas de casa e empregadas domésticas, entre as profissionais liberais vitimadas pela violência doméstica, a porcentagem é cada vez mais alarmante: para 36,8% de vítimas com curso superior completo, existem 63,2% de agressores na mesma posição de escolaridade. Ao contrário, para 71,5% de vítimas estudantes, apenas 28,5% dos agressores são também estudantes”.

A CPI concluiu enfatizando que: “a violência contra a mulher é fenômeno social enraizado na sociedade brasileira, por sua própria natureza patriarcal. Modificar essa situação, longe de ser um caso de polícia, depende de medidas que promovam modificação cultural profunda. Para que isso ocorra é certo que precisam ser revistas as estruturas de poder...a violência contra a mulher não tem que ser encarada como “crime menor”. É fato que diante da escolha de se dedicar a perseguir um ladrão ou de um marido violento, no mais das vezes, o policial acaba perseguindo o primeiro....Longe de ser uma crítica as atitudes das polícias, esta é mais uma constatação de discriminação de gênero.... Do exposto há que se ressaltar que a Delegacia da Mulher tem se mostrado experiência largamente positiva, devendo ser estimulada sua proliferação pelo país...” (1993: 89).

## 2.2. DEAMs. Pesquisa Nacional sobre as condições de funcionamento (2001)

A segunda pesquisa realizada com as DEAMs ocorreu em 2001, feita pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher-CNDM e a Secretaria Nacional de Segurança Pública, da qual participaram 278 Delegacias, das 307 unidades existentes à época. Porém os dados coletados e sistematizados foram referentes a 267 delegacias. Foi coordenada por Kelly Cristina da Silva<sup>20</sup>. O montante de notificações registradas

---

<sup>19</sup> Foram os Estados do Amazonas, Amapá, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins e Piauí.

<sup>20</sup> Todas as informações foram copiladas do texto da Kelly Cristina da Silva, op.cit.

durante o ano de 1999, pela pesquisa foi de 411.213 mil, o que daria uma média por dia aproximada de 1.126 notificações. O número de denúncias aumentou em função da presença de maior número de delegacias em mais municípios. Porém isso não explica por si só o aumento das denúncias, uma vez que em relação aos registros de 1992, o aumento de BOs foi de mais de 300% . Vale registrar que a maior concentração das delegacias, nas três fontes de pesquisa, continua localizada nos estados da região sudeste, e a região centro-oeste permanece como sendo a região que mentem o menor número de delegacias. Em 2001, o percentual era de apenas 4% do total das DEAMs.

Em um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento em 1997, no Brasil, com o propósito de estimar os custos das agressões contra as mulheres, registradas nas Delegacias de Atendimento à Mulher existentes na época, foi contabilizado que a violência é a causa de 25% dos dias de trabalho perdidos pelas mulheres. Ou seja, uma em cada quatro mulheres era alvo da violência, acabando por reduzir seu ingresso econômico entre 3% e 20% (Informe do Ministério da Saúde, 2001:54)<sup>21</sup>.

Ainda, em 2005, o "Relatório sobre a Situação da População Mundial" elaborado pelas Nações Unidas, "estima-se que, em todo o planeta, uma em cada cinco mulheres já foi vítima de violência sexual: uma em cada três foi espancada e coagida a manter relações sexuais"<sup>22</sup> Todas essas informações detalhadas indicam a necessidade de mudanças no perfil de atendimento prestado pelas DEAMs.

Outra informação inexistente na CPI (1993), mas que mereceu destaque na pesquisa realizada pelo CNDM (2001), é o fato de que aproximadamente 70% das DEAMs pesquisadas informaram que têm como obrigação atender as crianças e adolescentes vítimas de violência, incluindo as do sexo masculino. Aproximadamente 40% das delegacias atendem homossexuais masculinos. Outra preocupação evidenciada é com o encaminhamento das vítimas, o que implica a existência de algum tipo de rede de serviços. No caso específico, um percentual em torno de 40% das delegadas afirmaram não existir em seus municípios nenhum tipo de serviço para encaminhamento do agressor. O estudo identificou que 60% das delegacias não possuem assistentes sociais e/ou psicólogos, sendo que em um percentual significativo, não existe a função determinada (Silva, 2001:12).

Como era de se esperar, segundo Silva (2001), 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 (p.10). É importante destacar também que 69,66% das DEAMs têm também como obrigação atender crianças e adolescentes vítimas de violências (p.11). Embora, em torno de 60% das delegacias afirmaram não contar em seu quadro de recursos humanos com assistentes sociais e/ou psicólogos(os), (p.14).

---

<sup>21</sup> Dados citados no Relatório Nacional Brasileiro - CEDAW. Protocolo Facultativo. Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça. Brasília, 2002

<sup>22</sup> Artigo: *Segregação aumenta pobreza*. Correio Brasiliense (12 de outubro de 2005, pg. 22).

Silva destaca, ainda, o percentual elevado de delegacias que adotam práticas extrapoliciais: 93,63% das delegadas afirmam fazer aconselhamento e 55,43% realizam palestras em escolas, enfatizando "... o papel moral desempenhado pelas delegacias e outros agentes policiais na questão da democratização das relações de gênero, na medida em que em situações de conflitos, são eles os agentes primários do Estado, responsáveis pelas negociações e mediações" (2002:11). Ainda é constatado na pesquisa que a maior concentração de ocorrências registradas nas delegacias dizem respeito a lesão corporal, com percentuais superiores a 70%. Os dados da pesquisa também denunciam que 14% das delegacias adotam a prática ilegal da carceragem, com a agravante de ter 66% de superpopulação carcerária (Silva, 2001: 21). Há muitas outras informações relevantes nessa pesquisa, mas o que mais chama atenção são os espaços de mobilidade pendular que movimentam os procedimentos da DEAM, ou seja, de exercer atividades de segurança pública, estritamente policial e de atendimento mais abrangente seja de ordem social, assistencial ou moral, em função das carências presentes das (os) demandantes. Como afirmam Bandeira & Almeida (2004:24) *"Na verdade essa não é uma característica da DEAM, mas nesta acaba se refletindo as características do Estado Brasileiro. Na medida em que o Estado se representa como pobre e ausente em fornecer os aparatos institucionais e cumprir suas funções sociais essenciais, acaba oferecendo à população menos favorecida tão somente os aparatos policiais. Assim, as delegacias em geral, acabam desenvolvendo mais os trabalhos assistenciais e psicológicos do que os policiais"*.

Cabe destacar algumas das conclusões expressas na pesquisa: "...são necessárias ações que visem o aumento do número de DEAMs no país...A pesquisa apontou que do total de delegacias hoje existentes, 61% estão concentradas na região Sudeste. É essencial, portanto, aumentar o número de DEAMs existentes sobretudo nas demais regiões" (p.30).

Por fim, foi sugerido a uniformização dos procedimentos das DEAMs que devem passar a forma como se dá a geração de informação devendo abarcar também as atividades de aconselhamento, mediação e estruturação do trabalho policial, no qual a disponibilização de plantões de 24 horas parece ser fundamental.

### **2.3. Perfil Organizacional das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (2003/2004).**

Esta terceira pesquisa foi realizada pela SENASP/MJ em parceria com a Secretaria Especial de Política para as Mulheres-SPM teve como objetivo avaliar as condições de funcionamento, recursos humanos e físicos disponíveis, bem como a articulação das delegacias com a rede de atendimento. Na época, havia 340 delegacias sendo que as respostas retornaram de 289 DEAMs, equivalente a 85% de retorno. Vale destacar que no quadro nº1, Distribuição percentual das DEAMs pesquisadas e nº de mulheres por delegacia, segundo as unidades da federação, em 2003, as duas situações extremas eram: o estado de Tocantins com oito delegacias e, em média para 75.161 mulheres por delegacia; enquanto que, no outro extremo, encontrava-se o estado da Bahia com apenas três delegacias e com 2.265.849 de mulheres por delegacia. O significado real e simbólico de descaso em relação à

situação de violência contra as mulheres é fácil de ser imaginado, a partir desta informação.

Constatou-se do conjunto dos delitos registrados, pela pesquisa durante o ano de 1999, que os crimes de ameaça e lesão corporal, representam cerca de 80% das ocorrências; os crimes contra a honra 12%; os crimes sexuais com 4,5%; os crimes contra a família com 2%; contra o patrimônio com 1% e os crimes ou tentativa contra a vida com 0,4% sobre o total.

As informações são bem mais complexas e evidenciam certas dificuldades pelas quais passam as delegacias. Apenas 6,75% destas possuem verba própria, o que indica uma dependência de natureza econômica, mas também política das negociações com a Secretaria de Segurança Pública. O dado pode caracterizar, simbolicamente, o valor atribuído às delegacias. Algumas informações merecem destaque: a maior concentração das delegacias continua na região sudeste (40%). A conciliação representa mais de 50% das atividades realizadas, assim como as de mediação de conflitos, associadas à orientação jurídica e assistência psicológica.

Com a criação da Lei 9099/95 e da criação dos Juizados Especiais Criminais - JECRIM, foi alterada a sistemática de atuação das DEAMs para tratar dos *crimes de menor potencial ofensivo*, ou seja, os crimes de maior incidência contra as mulheres no âmbito da violência doméstica e familiar, como a ameaça e a lesão corporal leve. Pode-se observar, a partir dessa mudança a redução da importância do crime de violência contra a mulher; se por um lado, a referida lei, em tese, pode agilizar os procedimentos decorrentes das ocorrências policiais, por outro lado, pode levar a uma banalização da violência contra a mulher e desqualificar os crimes de ameaça e lesões corporais às mulheres. De fato, a interpretação e aplicação da Lei Federal 9.099/95 vêm induzindo distorções graves, principalmente no que se refere à mediação realizada com o próprio agressor, dando a este chance de acordos que são geralmente descumpridos, propiciando que a violência contra a mulher acaba por permanecer impune.

Foi dada ênfase na situação dos recursos humanos, materiais e na valorização profissional. Neste sentido, menos de 50% efetuam os registros policiais utilizando-se da informática, o que reafirma o limite de recursos materiais; mais de um quinto das delegacias não possuem uma viatura e somente em 27% das delegacias existem programas de ações visando aperfeiçoar a coleta, sistematização e análise de informações nas DEAMs. Vale destacar também que, até a data da pesquisa, em 67, 4% das DEAMs, seus funcionários(as) não haviam realizado curso de capacitação - ou outro treinamento qualquer. É ainda interessante observar que a questão étnico-racial é muito rapidamente mencionada, quer seja na composição das(os) agentes quer seja em relação às demandantes.

São muitas as informações contidas nesse último relatório. Embora não venham a ser objeto de análise aqui, de sua leitura atenta, depreende-se que as DEAMs, no geral, não contam com a menor cota de prestígio político juntos às autoridades de segurança, passando pelas esferas municipal, estadual e federal, devido não apenas as parcas condições materiais e humanas para poder desempenhar em condições razoáveis suas atividades, mas também em função da

mobilidade dos agentes que nela são lotados. Muitas análises podem ser feitas a partir de tal constatação, mas apenas indico que, associada a esta idéia, ainda predomina a visão costumeira de que a violência contra a mulher é isolada do contexto sócio-cultural de pertencimento, como sendo uma simples briga entre marido e mulher, resultante de provocações, infidelidade, alcoolismo ou ciúmes. A forte relação de dominação e poder presente na relação homem/mulher, causa primordial dos conflitos, é bastante ignorada pela grande maioria das pessoas. Em geral, as conclusões e opiniões passam por um patamar superficial de raciocínio, levando a deslegitimação do conflito e, portanto, de ações de segurança pública para combatê-lo.

Cabe destacar que nas informações expostas a partir das três pesquisas já realizadas sobre as DEAMs, fica evidente que o acesso aos serviços de segurança pública, constitui-se em um dos pilares da democracia, no caso das DEAMs, estas representam uma das faces mais visíveis da institucionalidade pública. Assim, a polícia passa a ser uma instância das mais expostas a demanda, passando a ser a DEAM, uma das instituições mais usadas pelas mulheres agredidas que procuram um respaldo legal para a administração das situações de conflitualidade e de violência, nas quais vivem.

### **3) Características e desafios da atuação e desempenho das DEAMs**

As DEAMs, embora nem sempre bem sucedidas e sempre mal apoiadas por instâncias superiores do sistema de justiça criminal, tiveram a chance de criar impactos importantes na sociedade, ao introduzirem mudanças exemplares na conduta profissional dos(as) seus(suas) agentes policiais e nas suas inovadoras ações administrativas. Constata-se que as experiências dessas instituições vêm contribuindo eficazmente para tornar visível e também diminuir a violência cometida contra as mulheres, o que acaba por se inserir positivamente na escalada da violência em geral e em vários níveis de interações sociais da nossa sociedade.

Neste sentido, há que se destacar o esforço que vem sendo desenvolvido pelas delegadas, a partir do Encontro Nacional de Delegadas e Delegados das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, realizado em Brasília, de 26 a 27 de 2003, promovido pela SPM e SENASP, com o objetivo de analisar as atribuições e os novos desafios das DEAMs no enfrentamento da violência contra a mulher.

As DEAMs causaram um impacto muito grande nas searas política, administrativa, jurídica, social e cultural, além de terem passado a representar uma nova instância de execução e de ação de política pública, centrada em uma perspectiva de dar vazão às queixas de uma categoria social, as mulheres, abrindo novos espaços de atenção no âmbito das municipalidades. Como relevante política pública, destinou-se, por um lado, a atender uma população feminina desatendida com as rotineiras e privilegiadas ações e políticas do Estado voltadas para determinados grupos - estes, sempre mais presentes nos grandes centros urbanos e vinculados às demandas oriundas da ordem da produção econômica, como o patrimônio. Por outro, as DEAMs passaram a privilegiar os crimes e infrações que se referem à esfera dos relacionamentos interpessoais e privados, fortemente carregados de emoções, ambigüidades e incertezas, que não

deixam de representar o início de práticas de luta contra uma forma habitual, mas específica, de impunidade.

No entanto, o momento atual para as DEAMs pode ser encarado como crítico não apenas porque, há necessidade de re-pensar seu significado mas também de expandir suas práticas de atuação em várias direções. Mudanças se impõem para que possam melhor responder aos novos desafios das demandas que lhes chegam, dentre eles: 1) os novos conteúdos e perfis da violência de gênero e da criminalidade; 2) as demandas postas por mulheres e por uma sociedade mais consciente dos seus direitos e mais exigente em relação ao tratamento humanizado e cidadão; 3) a necessidade de compreender as mudanças que vem ocorrendo nos arranjos familiares e nas representações e atribuições idealizadas para homens e para mulheres; 4) compreender e incorporar as novas orientações da política nacional de segurança pública, que se pretende promotora de uma outra discursividade pública, mais humanizadora; 5) articular duas dimensões: a dimensão preventiva-pedagógica e a politização que passa a ser também da atuação das DEAMs; 6) a exigência de normatizar os procedimentos de funcionamento das DEAMs, com vistas a produzir dados e informações comparáveis ou equivalentes; 7) criar mecanismos/estratégias de monitoramento/avaliação das práticas da DEAM, no sentido de produzir subsídios constantes à manutenção de informações, caso haja necessidade de reformulação de ações; 8) as dificuldades de interação entre uma ética policial e um postura feminista; 9) a necessidade de trabalhar de modo articulado e interinstitucional com as redes de serviços de apoio às mulheres em situação de violência.

Além desses desafios, há outras dificuldades que podem ser apontadas no contexto da vulnerabilidade do bom desempenho das DEAMs e da necessidade de se revisarem constantemente. Estas se referem a sua condição de estarem subordinada e/ou restritas à respectiva Secretaria Estadual de Segurança Pública, cujas interferências políticas, "... *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*" (Silva, 2002:6). Tal subordinação implica em rotinas específicas em relação a formas de lidar com os Boletins de Ocorrência (BOs), os Termos Circunstanciados de Ocorrências (TCOs), a instauração dos inquéritos, além das demais atividades.

Há outro desafio em relação ao conflito que se instala no interior das equipes de atendimento nas DEAMs entre o que são consideradas as *atribuições formais* e o que efetivamente são as *práticas de trabalho executadas*. Em outras palavras, a equipe estaria realizando atividades que extrapolariam o cotidiano policial e acabariam por exercer funções incompatíveis (serviços extrapoliciais) com sua condição de policial. Muitas vezes, desempenham as funções de assistentes sociais ou de psicólogas e acabam fazendo outros tipos de atendimento, desvirtuando o que seria sua obrigação primordial e formal<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> A pesquisa coordenada por Silva, Kelly Cristina da. *As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios*, aponta que: " as DEAMs executam funções que extrapolam o cotidiano policial (aconselhamento, mediação e conciliação, apoio comunitário e palestras, entre outros)". In: Relatório de Pesquisa coordenada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher-

Causas possíveis desse conflito podem ser arroladas. Primeiramente, elas se devem ao fato de que há um aumento significativo do quadro de violência que aflige o país e a violência contra a mulher acaba sendo secundarizada no contexto das prioridades estabelecidas pela Segurança Pública, como sendo um fenômeno de importância menor. A partir da instalação das DEAMs, a proposta foi permeada por certas características inerentes à maioria dos estereótipos relacionados ao que é próprio ao feminino e ao masculino. Mesmo se tratando de uma instituição voltada ao combate à violência contra as mulheres, enfrenta representações discriminatórias por parte dos membros do interior da corporação policial e de muitas das(os) próprias(os) profissionais que lá atuam. Isto posto, trouxe como consequência a “compreensão” de que os atos de violência interpessoal acabam sendo tidos como episódios de menor importância para o empenho da delegacia. Observa-se uma carência generalizada de serviços sociais públicos aos quais a população possa recorrer - de modo geral, a DEAM passa a significar também um lugar de atendimento geral, uma vez que se verifica que os conflitos de violência interpessoal e intrafamiliar cotidianos tendem a se expandir abrangendo um público mais diversificado em termos de gênero e de geração. Um exemplo seria a recorrência a DEAM quando se trata do não pagamento de pensão alimentícia aos filhos ou à ex-mulher pelo ex-parceiro.

É verdade que a DEAM atua de forma mais voltada para centralidade nas questões afeitas à mulher, o que foi e é fundamental. Porém, diante da experiência acumulada em duas décadas, há necessidade de se incorporar a perspectiva interpessoal e relacional da violência. Um dos pioneiros objetivos da intervenção feminista foi o de fazer com que as mulheres e, por decorrência também os homens, tivessem consciência dos diferentes estereótipos sexuais e dos papéis limitadores nos quais são enquadradas(os). Portanto, uma compreensão relacional da violência se faz necessária. “Essa idéia de que *em briga de marido e mulher ninguém mete a colher* privatiza a violência e os conflitos domésticos, evitando que o Estado, através de suas políticas públicas de gênero intervenha, pois, de modo geral, vem crescendo a intolerância da sociedade brasileira em relação à violência doméstica”.<sup>24</sup>

É bem conhecido o fato de que as DEAMs ainda não encontram um respaldo material e humano suficiente ao seu funcionamento e que, em algumas, estes recursos são insuficientes e precários. Ainda, as marcas de hierarquia na estrutura policial são muito acentuadas e a composição sócio-demográfica e geracional das(os) agentes policiais é diferenciada, assim como as pretensões de desenvolvimento na carreira policial e as representações e concepções que detêm sobre a vida social e sobre a condição de gênero.

Além disso, há que se mencionar as dificuldades que muitas (os) das (os) agentes policiais têm para compreender a dinâmica da violência contra a mulher. Isso ocorre porque estão inseridas(os) na mesma estrutura cultural das relações de

---

CNDM em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública -SENASP. Brasília, 2002: p.14, (mimeo).

<sup>24</sup> A propósito consultar: Bandeira, L. Almeida, T.M. Políticas Públicas e Violência de gênero: uma discussão com base na rotina das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) da região Centro-Oeste. In: Caderno AGENDE, V.5 - Dez.2004.

gênero predominante na sociedade em geral, cujas dificuldades em compreender a complexidade de um problema que apresenta características tão distintas das demais situações de violência para os quais foram treinados como policiais, fica ainda evidente. O fato de ser uma mulher-policia e trabalhar na delegacia não garante que tenha elaborado o distanciamento necessário para compreender as lógicas produtoras das relações violentas nos espaços domésticos, da interpessoalidade ou da intersubjetividade. Diversas pesquisas<sup>25</sup> evidenciam um índice elevado de arquivamento dos Boletins de Ocorrência, cujo percentual pode chegar a 50%, seja por solicitação da vítima, seja pelos promotores que, influenciados pela própria naturalização do fenômeno, tratam as circunstâncias como “discussão rotineira” ou “incidente doméstico” (Saffiotti, 1999: 2002; Campos, 2002).

Portanto, as DEAMs devem adotar plenamente a idéia do *relacional* e da *alteridade*, categorias fundamentais da perspectiva de gênero no desempenho de suas atividades, as quais podem ser disseminadas em constantes cursos de formação e capacitação para os recursos humanos das DEAMs.

Como bem afirma Boselli (2005), na cultura policial, costuma-se registrar apenas o último episódio violento vivenciado pela mulher, mas em se tratando de violências interpessoais, geralmente, estas se iniciam pelas ameaças, injúrias e acabam chegando nas lesões corporais leves ou vias de fato. Assim, o registro acaba se tornando um resumo enxuto de poucas linhas - Termo Circunstanciado, negligenciando-se que por detrás daquele registro há uma história de violência cíclica e constante, com a qual a denunciante já vem convivendo há muito tempo.

Não se pode esquecer que é esse resumo da situação que chega ao Promotor e ao Juiz, para que forme sua opinião sobre o delito e o seu juízo de valor. Estes resumos, associados à inviabilidade ou ausência de testemunhas, nos casos de violência sexual e conjugal, acabam por gerar um número significativo de arquivamentos e a idéia, na esfera judiciária, de que são casos de menor relevância social e que não precisam de uma atenção tão urgente como seria o caso dos crimes mais tipificados como estupros, homicídios, entre outros.

De modo geral, há uma expectativa consensual de que as DEAMS devem enfrentar vários desafios de mudanças neste momento, sobretudo quando o funcionamento dos Juizados Especiais já está efetivado. Tal funcionamento, de certa forma, restringiu o espectro de atuação das DEAMS, uma vez que o simultâneo funcionamento das delegacias e dos juizados estabelece modalidades novas de atuação em que a boa e articulada interação entre as duas instituições no encaminhamento dos casos e no conhecimento recíproco de experiências é fundamental (Machado, 2002)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Saffiotti, Heleieth I.B. (1999). Já se mete a colher em briga de marido e mulher. São Paulo em Perspectiva, Vol. 13, No. 4: 82-91. Saffiotti Heleieth I.B. (2002). Violência contra a mulher e violência doméstica. In: Bruschini, Cristina.; Unbehau, Sandra. Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira. São Paulo, FCC: Ed. 34, p. 321-338.

<sup>26</sup> Machado Lia Z. *Atender vítimas, criminalizar violências. Dilemas das delegacias da Mulher.* Cadernos de Antropologia, No. 319. Depto de Antropologia, UnB, 2002.

Por fim, cabe destacar que, apesar das dificuldades no desempenho de suas funções, por todas as razões já explicitadas, e outras que certamente não puderam ser contempladas neste *paper*, as DEAMs não devem ser vistas de maneira simplificada no cenário institucional. Elas exercem um papel crucial na tentativa de trazer à tona um problema social tão pouco questionado pela sociedade e pelo próprio Estado, tanto é que as mulheres, sendo bem acolhidas e confiantes nas DEAMs, passaram a denunciar em escala mais intensa, o que proporcionou o dimensionamento e a visibilização da questão. É inegável o fato de que as DEAMs, acabaram por carregar graus de confiabilidades diferenciadas por parte das mulheres agredidas. Assim, as DEAMs vêm cumprindo um relevante papel na ritualística jurídico-legal e no retorno do investimento político do movimento feminista, pois, efetivamente, já beneficiou, concretamente, milhares de mulheres e simbolicamente, todas as demais ( Suarez, et. al, 2002; Boselli, 2005).

### **Considerações finais: A atuação da DEAM sob uma ética feminista e o fortalecimento da cidadania**

Por que a mulher escolhe permanecer ao lado de um homem que lhe bate, que lhe aterroriza? Os estudos nacionais e internacionais evidenciam que ela sempre mantém a esperança de que seu marido ou companheiro possa mudar. Acredita que muitos de seus companheiros acabam sendo prisioneiros de certas '(com) pulsões', como o alcoolismo e outros vícios sentindo-se incapazes de administrá-los<sup>27</sup>. Porém, quando uma mulher conscientiza-se de que é agredida, recorre à delegacia, seu mundo desaba e ela é tomada por uma frustração em todo seu ser, muitas vezes transformando seu amor e confiança em ódio e medo. Nesse momento, como também em todos que acontecem nas DEAMs, ela pode levar sua queixa até as últimas conseqüências, não importa que seja uma mulher ou um homem a atender a denunciante, mas sim, que sejam agentes sensibilizadas(os) e com conhecimentos profundos sobre a questão da violência interpessoal e intra-familiar em sua complexidade - além de conhecimentos sobre a questão da violência entre desconhecidos, apesar de serem casos em quantidade bem menor. A suposição de desinteresse da (o) agente policial, que independe do tipo de denúncia ou de violência, importa muito, para a continuidade ou não do interesse da usuária. É normal também que algumas mulheres prefiram ser atendidas por agentes femininas, principalmente no caso de violência sexual. Por isso, sempre convém dar às mulheres, que recorrem à delegacia, a possibilidade de escolha (Boselli, 2005).

Um dos maiores dilemas da atuação das DEAMs, neste momento, seria de articular a ética policial com a defesa dos interesses das mulheres atendidas, exigindo das(os) agentes policiais além de capacitação na dinâmica da violência de gênero, muita sensibilidade para administrar a(s) particularidade (s) deste(s) conflito(s), uma vez que, de certa forma, a incapacidade da família de administrar os conflitos e a violência doméstica acaba por transferi-los à DEAM. Como bem coloca Debret, (2002:9) "*A família é antes percebida pelos agentes das instituições analisadas como a instância geradora de violência em que os deveres de cada um de seus membros, ao longo do ciclo da vida precisam ser por isso mesmo claramente definidos, cabendo as instituições da justiça [policiais] criar*

---

<sup>27</sup> Repères, Paris, Edição de 07/07/2004.

*mecanismos capazes de reforçar e estimular cada um deles no desempenho de seus respectivos papéis”.*

O que acaba sendo registrado na Delegacia é a ponta de um grande iceberg, composto por anos de angústia, agressões e sofrimentos de tipos e intensidades diversas. O empurrão que a mulher sofreu do marido ou o tapa na cara naquele dia, na maioria das vezes, é uma parte ínfima de relações interpessoais conflituosas, de uma união ou casamento turbulento e repleto de angústias e violências calcadas em relações de poder na dominação masculina, que requerem percepções mais aguçadas das(os) agentes policiais.

A criação das DEAMs tinha a perspectiva de dar visibilidade à violência contra a mulher politizando-a no espaço público, no sentido de ser um ato que vai contra um direito humano como um todo. Ou seja, um ato não só contra uma mulher adulta determinada, mas geralmente contra essa mesma mulher quando criança, adolescente, idosa, enfim em toda a sua trajetória de vida, uma vez que se trata de alguém que vem sendo “vítima preferencial” em diversas situações privadas e públicas, um objeto permanente de violência moral, física, sexual e psicológica nas diversas etapas de seu ciclo vital. Essa sucessão de violências constitui-se no foco central em torno do qual o movimento feminista empenhou-se durante décadas para tornar público a situação de violência de boa parte das mulheres no país.

A criação das DEAMs não significou a desvinculação com as práticas de segurança, ainda assentadas no binômio repressão-punição. Esse aspecto, que caracteriza a ação policial, tanto possibilita que haja delegadas e agentes que possam interagir com a ética feminista, como possibilita também outras situações nas quais delegadas e agentes policiais não se identificam com a problemática da violência contra a mulher. Estas(es) apenas cumprem suas funções corretamente como policiais, sem compreenderem a especificidade de seu objeto de trabalho e avançarem em suas práticas e reflexões. Também, há aquelas(es) que, ao atuarem como agentes policiais, fazem um julgamento moral sobre as mulheres agredidas, o que vem sendo observado na acolhida e no tratamento preconceituoso que lhe é destinado. Este “julgamento” estereotipado pode produzir uma incompreensão da situação da mulher agredida, associando-a a uma ação condenatória de antemão. É aí que prolifera a idéia de que a “vítima” acaba se transformando rapidamente em “ré” (Bandeira & Almeida, 2004). Há, por fim, também aqueles/as que incorporam, de certa forma, uma discursividade de gênero, não significando que a compreensão corresponda ao seu mais adequado sentido, pois continuam percebendo as questões de gênero simbolizadas em uma naturalização da mulher e fixação no seu universo dito feminino - mas essa tentativa já é em si importante.

Outra questão importante em relação às resistências institucionais está na legislação em vigor, da qual faz uso a polícia e extensivamente a justiça. Esta, bem como o código penal, foi pensado para tratar de violências que ocorrem em espaços públicos, mas não para administrar conflitos de uma violência tipificada e peculiar do espaço doméstico-privado. Isso implica no fato de que muitos(as) agentes atualizam suas representações preconceituosas em relação aos papéis de agredidas e de agressores, e produzem discursividades e imagens completamente

errôneas sobre mulheres e homens, como por exemplo: *mulher gosta mesmo é de apanhar*.

Associado a isso, ainda caberia constatar, de forma geral, após longos períodos de observação, que o atendimento, em sua maioria, é feito por mulheres que carregam introjetadas percepções inconscientes a respeito do masculino e do feminino, e que não foram treinadas dentro de uma perspectiva de gênero. É muito tênue a linha que separa a maneira como um leigo, um pensador imerso nas considerações do senso comum, avalia um caso de violência contra a mulher e a maneira como uma escritã, uma investigadora e uma delegada vão também avaliar o mesmo tipo de caso, resumi-lo em um Termo Circunstanciado e encaminhá-lo ao Fórum. Mas, isto não quer dizer que não existam DEAMs muito eficientes espalhadas pelo país, que também merecem um olhar especial.

Nesse sentido, o complexo campo das relações sociais ou das sociabilidades, evidentemente, converge e emerge nas ações da polícia, no caso, das DEAMs. Os desentendimentos mais corriqueiros e ordinários acabam sendo levados e tratados nas delegacias. Perdeu-se o potencial de serem discutidos e resolvidos entre as pessoas. Tal incapacidade de diálogo provoca um apelo ao uso da violência como forma de resolução dos mais variados conflitos cotidianos, em todas as instâncias da vida e entre múltiplos e diversos atores-personagem. Contudo, a situação de violência contra as mulheres tem uma especificidade muita bem marcada em meio a todos os outros tipos de conflitos.

Portanto, aqui, para dar conta dessa especificidade, me refiro não apenas à violência física dos homicídios de mulheres; mas outras tantas situações como à violência dos assédios sexuais, morais, das perseguições, que acontecem nos espaços sociais e de trabalho e que incidem na dimensão mais psicológica e simbólica, sobre o qualitativo dos gêneros. Todas estas manifestações podem ser tão violentas quanto à violência física. A diferença é que a violência física deixa marcas e a ação policial é deflagrada a partir da prova material. Essa prova está presente na primeira caracterização da violência, mas ausente na desqualificação, nos assédios, na calúnia e na difamação. É notável como que, aproximadamente, 80% dos casos denunciados por essas violências acabam indo mofar nos arquivos. Falta credibilidade a/o denunciante, pois nem todas as pessoas e, em especial, as mulheres que vão até a delegacia não têm a credibilidade acreditada. Portanto, esse é um dos problemas extensivos à instituição policial brasileira.

Concluindo, pergunto: quais os impactos produzidos pelas DEAMs? Sem dúvida, representaram uma inovação institucional e, nesse sentido, o Brasil foi pioneiro. Produziram o fim do silêncio de milhares de mulheres e contribuem para acabar com a impunidade, para garantir uma legitimidade política, expressa no plano moral, da vergonha, do medo, do silêncio, do sofrimento e da dor que obrigavam as mulheres a emudecerem. Ao legitimarem a ilegitimidade da violência contra a mulher, provocaram mudanças que contribuíram para politizar a questão da violência doméstica.

Mas, duas décadas se passaram depois da implementação desta política pública, que ampliou os serviços oferecidos pelo Estado de modo dirigido especialmente às mulheres. Por isso, pode-se afirmar que as DEAMs representam

também todas aquelas corajosas denunciadoras que, isoladas e pioneiramente, não se calaram em sua dor, realizando queixas nas delegacias comuns e, depois, recorrendo à credibilidade das DEAMs. E é, justamente, o fortalecimento desta credibilidade inicial junto à população em geral que deve hoje se constituir no maior estímulo e, ao mesmo tempo, no maior dos desafios que as delegacias devem enfrentar para continuar sua empreitada na direção de ampliar e garantir o direito à cidadania plena das mulheres no país.

## Referencias Bibliográficas

- Bandeira, Lourdes e Almeida, Tânia Mara C. Almeida. Políticas públicas e violência de gênero: uma discussão com base na rotina das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) da região Centro-Oeste. *Violência contra as Mulheres: A experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste*. Bandeira, L et al. (orgs.). Cadernos AGENDE, Brasília, Dez.2004.
- Boselli, Giane. Delegacia de defesa das mulheres: permanências e desafios. Brasília, CFEMEA. Abril/2005. Site CFEMEA (consulta em: 03/10/2005).
- Bruschini, Cristina. e Unbehaum, Sandra.G. (orgs.). *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira* São Paulo, Fundação Carlos Chagas; Editora 34, 2002.
- Campos, Carmen Hein, *Violência Doméstica no espaço da lei*. In: Tempos e Lugares de Gênero. Bruschini, C & Pinto, C. R. (orgs.). São Paulo, Fundação Carlos Chagas/ Editora 34, 2001.
- DEBERT, Guita Grin. *Arenas de Conflitos Éticos nas Delegacias Especiais de Polícia*. No. 114. Campinas, IFCH/UNICAMP, Nov.2002.
- Gregory, Maria Filomena. Cenas e Queixas. Um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. Rio de Janeiro: Paz e Terra; São Paulo: ANPOCS, 1992.
- Machado Lia Z. *Eficácia e desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência*. In: Relatório de Pesquisa coordenada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher-CNDM em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública -SENASP. Brasília, 2002 (mimeo).
- Machado Lia Z. *Eficácia e Desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência*. In: Relatório de Pesquisa coordenada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher-CNDM em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública -SENASP. Brasília, 2002 (mimeo).

- Segato, Rita Laura. Las estructuras elementales de la violencia: *contrato y status en la etiología de la violencia*. Série Antropológica, No. 334. Depto de Antropologia. UnB, Brasília, 2003.
- Saffioti, Heleieth I. R. Violência de Gênero, poder e impotência: Rio de Janeiro, Revinter, 1999.
- Saffioti, Heleieth I. R. Violência doméstica: questão de polícia. In: Marisa Correia (org.). *Gênero e Cidadania*. Campinas, PAGU. Núcleo de Estudos de Gênero, Coleção Encontros, 2002.
- Saffioti, Heleieth I. R. Violência contra a mulher, violência doméstica. In: *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. Bruschini, C. & Unberhaum, S. G. (orgs.) São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Editora 34, 2002.
- Schraiber, L. B. et.al. Violência dói e não é direito : a violência contra a mulher, a saúde e os direitos humanos. São Paulo, Edirota UNESP, 2005.
- Silva, Kelly Cristina da. As DEAMs, as corporações policiais e a violência contra as mulheres: representações, dilemas e desafios. In: Relatório de Pesquisa coordenada pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher-CNDM em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública -SENASP. Brasília, 2002 (mimeo).
- Súarez, Mireya e Bandeira, Lourdes. 2002. *A politização da Violência contra a mulher e o fortalecimento da cidadania*. In: *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. Bruschini, C. & Unberhaum, S. G. (orgs.) São Paulo, Fundação Carlos Chagas, Editora 34.

# NORMATIZAÇÃO DAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE ATENDIMENTO A MULHER

Consultora: Rita de Cássia Lima Andréa

Colaboradoras:

Ana Paula Schwelm Gonçalves - SPM/PR

Aparecida Gonçalves - SPM/PR

Cristina Gross Villanova-SSENASP

Juliana Márcia Barroso SENASP

Leila Linhares - Cépia

Lourdes Bandeira - Professora UNB

Márcia Salgado - Delegada da Polícia Civil - SP

Marta Rocha - Delegada da Polícia Civil - RJ

Rosana de Souza Raimunda Gonçalves - Delegada da Polícia Civil - DF

Silvana Friolio - Delegada da Polícia Civil - MG

Tânia Regina Romano - SENASP

Tatau Godinho - SPM/PR

Wânia Pasinato - Pesquisadora do NEV da USP

Wânia Lilia Viana - Delegada da Polícia Civil - AC

## 1. INTRODUÇÃO

Desde que foram criadas as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres têm ocupado posição central nos debates, campanhas e estudos a respeito da violência contra a mulher na sociedade brasileira, bem como da necessidade do desenvolvimento de práticas e políticas públicas para seu enfrentamento e erradicação. Parece unânime entre diferentes setores envolvidos nesta discussão - militantes do movimento de mulheres, feministas, estudiosas(os), políticos e operadores do Direito - o reconhecimento do importante papel que estas Delegacias desempenharam ao dar visibilidade às práticas de violência contra a mulher, em especial aquela que ocorre nas relações conjugais, permitindo que fossem despidas do caráter privado e pessoal que as caracterizava até meados dos anos 80.

Experiência pioneira no mundo, exemplo para outros países, inspiradora para a proposição de novas políticas e serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, ainda hoje, quando comemoram 20 anos de funcionamento, as Delegacias são reconhecidas como a principal política pública de enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil.

Contudo, estes 20 anos foram também caracterizados por importantes mudanças no cenário político nacional e estadual decorrentes, sobretudo da troca de governos mediante eleições livres e democráticas. Se por um lado, estas mudanças favoreceram a implantação de novas políticas de atendimento à mulher, por outro lado provocaram também um *enfraquecimento* da estrutura das Delegacias de Especializadas de Atendimento a Mulher.

Este *enfraquecimento* foi diagnosticado por duas pesquisas nacionais (CNDM, 2000 e SENASP, 2004), cujos resultados mostraram que a despeito da ampliação das unidades por todo o país, o número de delegacias ainda é insuficiente e carecem de melhor aparelhamento, infra-estrutura e pessoal capacitado para o atendimento. Este cenário não é uniforme no contexto nacional e apresenta muitas variações regionais, conforme os relatos apresentados por ocasião do Encontro Nacional de Delegadas das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM), ocorrido em 2003. Deste encontro surgiu a necessidade de uma normatização para o funcionamento das Delegacias da Mulher visando a prestação de um serviço mais integral e humanizado às mulheres em situação de violência.

O presente documento que estabelece Diretrizes e a *Normatização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres* vem ao encontro desta demanda. Insere-se também entre os passos estabelecidos pelo Plano Nacional de Políticas para Mulheres que elegeu o enfrentamento da violência contra a mulher como uma de suas linhas prioritárias de atuação.

A *Normatização* representa o esforço e o compromisso da Secretaria Nacional de Segurança do Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e as Secretarias Estaduais de Segurança Pública, para fortalecer as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, e

implantar nas polícias civis, em âmbito nacional, uma política de prevenção e enfrentamento da violência contra a mulher que seja pautada pelos princípios do respeito aos direitos humanos e ao Estado de Direito.

Para garantir sua eficácia é importante que o documento seja apropriado pelas agentes policiais que atuam nas Delegacias Especializadas de atendimento a Mulher e seja reconhecido por cada uma como um importante instrumento para o fortalecimento institucional, o reconhecimento profissional e a garantia de uma sem violência para homens e mulheres.

## 2. Referencial Constitucional e legislação

A Constituição Federal de 1988 assegura em diversos artigos a igualdade de direitos e deveres entre homens e mulheres, especialmente no seu

“ Art 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I.....

II.....

III.....

IV. Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

No caput do Art 5º. que trata dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, assegura logo no seu “inciso I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;”.

O dever do Estado no combate a violência fica assegurado no Art o. 226 parágrafo oitavo, que transcrevemos: “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

O Estado brasileiro também é signatário da Convenção de Belém do Pará, onde se compromete a coibir todas as formas de violência contra a Mulher e adotar políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência de gênero, conforme expresso em seu Art 7º.

“Os Estados-Partes condenam todas as formas de violência contra a mulher e convêm em adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência e empenhar-se em:

\_Abster-se de qualquer ato ou prática de violência contra a mulher e velar por que as autoridades, seus funcionários e pessoal, bem como agentes e instituições públicas, ajam de conformidade com essa obrigação;

\_Agir com devido zelo para prevenir, investigar e punir a violência contra a mulher;

\_Incorporar na sua legislação interna normas penais, civis, administrativas e de outra natureza, que sejam necessárias para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher, bem como adotar as medidas administrativas adequadas que forem aplicáveis;

\_Adotar medidas jurídicas que exijam do agressor que se abstenha de perseguir, intimidar e ameaçar a mulher ou de fazer uso de qualquer método que danifique ou

ponha em perigo sua vida ou integridade ou danifique sua propriedade;

\_Tornar todas as medidas adequadas, inclusive legislativas, para modificar ou abolir leis e regulamentos vigentes ou modificar práticas jurídicas ou consuetudinárias que respaldem a persistência e a tolerância da violência contra a mulher;

\_Estabelecer procedimentos jurídicos justos e eficazes para a mulher;

\_Sujeitada a violência, inclusive, entre outros, medidas de proteção, juízo oportuno e efetivo acesso a tais processos;

\_Estabelecer mecanismos judiciais e administrativos necessários para assegurar que a mulher sujeitada a violência tenha efetivo acesso à restituição, reparação do dano e outros meios de compensação justos e eficazes;

\_Adotar as medidas legislativas ou de outra natureza necessária à vigência desta Convenção” .

A Constituição de 88 incorpora os direitos e garantias do seu texto original, aos estabelecidos em decorrência de acordos e tratados internacionais. Desta forma, as Resoluções da Convenção de Belém do Pará são também garantias constitucionais, como expressa o artigo 5º parágrafo 2º, da Constituição Federal: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais e que a República Federativa do Brasil seja parte” .

No entanto, as Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher - DEAMs não tem uma unidade quanto à tipificação das infrações penais cometidas contra as Mulheres, variando o registro das ocorrências, pela ausência de padronização e variando de acordo com as Resoluções (Portarias ou Decretos) e a sensibilidade da profissional responsável pelo atendimento.

Destacamos as infrações penais mais comuns, reconhecidas pelas DEAMs:

Crimes de Lesão Corporal Dolosa (art. 129 §§ 1º a 3º);

Aborto provocado por terceiros (art. 125 e 126);

Abandono de incapaz (art. 133);

Maus tratos (art. 136);

Constrangimento ilegal (art. 146);

Ameaça (art. 147);

Estupro e atentado violento ao pudor (arts. 213 e 214);

Corrupção de menores (arts. 223 a 226);

Sedução e corrupção de menores (arts. 217 e 218);

Rapto (arts. 219 e 220);

Seqüestro e cárcere privado (art. 148);

Vias de fato - não existe tipificação penal específica (??);

Importunação ofensiva ao pudor (arts. 233 e 234);

Perturbação da tranqüilidade (art. 200);

Induzimento, instigação ou auxílio ao suicídio (art. 122);

Lesão corporal seguida de morte (art. 129 § 3º);

Redução à condição análoga de escravo (art. 149);

Posse sexual mediante fraude (art. 215);

Atentado ao pudor mediante fraude (art. 216);

Assédio sexual (art.216-A);

Ato obsceno (art. 233);  
Supressão de documento (art. 305); e  
Coação no curso do processo (art. 344).

Na pesquisa realizada pela SENASP /MJ foi realizada em 2003/2004, com 289 DEAMs, o que representa 85% do total de 340 Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher existentes no país, constata-se que os Crimes de Ameaças e Agressões Corporais respondem por cerca de 80% do total, os crimes contra a honra e cidadania com 12%, os crimes sexuais com 4,5%, os crimes contra a família com 2%, contra o patrimônio com 1% e os crimes ou tentativa contra a vida com 0,4% sobre o total.

O estudo dos números registrados na base de dados da pesquisa, a partir da maior incidência por tipologia de crime, nas esferas municipal, estadual e regional é importante para que as DEAMs possam planejar e definir suas estratégias e prioridades, visando à prevenção e a repressão aos crimes contra as mulheres.

Dos delitos registrados pelas DEAMs, destaca-se o crime de Ameaça que, somado aos crimes: Vias de Fato, Lesão Corporal, Maus Tratos e Lesão Corporal Culposa representam cerca de 80% das ocorrências. Relatos das (os) profissionais que atuam nos diversos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero, principalmente das DEAMs, indicam que a maior parte dos casos evoluem para crimes mais graves como Homicídio, Lesões Corporais Graves. Isto ocorre por não ter havido o agravo ou a penalização necessária, na fase anterior, quando a ocorrência é considerada "leve". O fato da "Ameaça" ser considerada como crime de menor potencial ofensivo, conforme estabelecido na Lei Federal No. 9.099/95, e ser objeto de um Termo Circunstanciado - TC, reduz a importância do crime, conduz à sua banalização e o que é mais grave, faz com que o agressor, na maioria dos casos, mantenha e / ou agrave o seu comportamento, pela impunidade do seu delito inicial.

Se por um lado, a referida lei agiliza, em alguns casos, os procedimentos das ocorrências policiais, evitando, portanto a penalização dos "crimes de menor potencial ofensivo", por outro lado, há uma tendência a banalizar a violência e desqualificar os crimes de Ameaça e Agressões Corporais às Mulheres, a interpretação e aplicação da Lei Federal 9.099/95 tem induzido a distorções graves, principalmente no que se refere à mediação realizada com o próprio agressor, dando a ele chances de acordos que são geralmente descumpridos, propiciando que a violência continue impune(28).

Ressalte-se que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei no. 4.559, de 2004, de autoria do Poder Executivo coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres-SPM/PR, resultado de propostas de um anteprojeto elaborado por um consórcio de Organizações Não Governamentais do movimento

---

<sup>28(28)</sup> Ver: Gênero e Patriarcado: Violência contra a Mulher in A Mulher brasileira nos espaços público e privado. 1ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004. e Programa de Prevenção, Assistência à Violência Contra a Mulher - Plano Nacional: Diálogos sobre a violência doméstica e de gênero: construindo políticas para as mulheres - Brasília: A Secretaria, 2003.

feminista e que tem como relatora a Deputada Jandira Feghali. O projeto de lei define diretrizes das políticas públicas e ações integradas do Poder Público, amplia a competência do Sistema Único de Segurança Pública na Assistência à mulher vítima de violência, cria medidas protetivas de urgência à Mulher e seus filhos, cria Juizados de Violência Doméstica e Familiar, retira da abrangência da Lei 9099/95 os crimes de violência doméstica e familiar contra a Mulher e promove alterações no Código Penal nos seus artigos 129 e 313.

### 3. Atribuições e Diretrizes das DEAMs

Prevenir, registrar, investigar e reprimir as infrações penais, cometidas contra as mulheres vítimas de violência doméstica e de gênero, por meio de acolhimento com escuta ativa, realizada por delegadas e equipe de agentes policiais, profissionalmente qualificadas e com compreensão do fenômeno da violência de gênero, nos termos da Convenção de Belém do Pará.

#### 3.1 Diretrizes

As DEAMs são unidades policiais especializadas, da Polícia Civil para atendimento diferenciado a Mulher vítima de violência, de caráter preventivo e repressivo, pautada nos direitos humanos e princípios do Estado democrático de direito;

\_As DEAMs devem atender todo o tipo de violência e infração penal cometida contra as Mulheres, por sua condição de Mulher, ampliando o conceito de violência como está definida e subscrita pelo Estado Brasileiro na Convenção da OEA, realizada em Belém do Pará em 1994, onde define no seu "Art. 1º -Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada."

\_As DEAMs desenvolvem ações complementares e competências concorrentes com as Delegacias de base territorial e por essa razão, devem atuar em estreita parceria, potencializando a ação policial na mesma circunscrição e área de abrangência;

\_As mulheres vítimas, autoras de denúncias, devem ser consideradas como sujeito de direitos e merecedoras de atenção. Sua história relatada protagoniza o resgate da palavra, da história oral por meio da escuta atenta e observadora, rompendo o silêncio e isolamento destas mulheres;

\_Considerando a especificidade do fenômeno da violência de gênero, o atendimento deverá ser caracterizado pela privacidade, e conduzido por profissionais policiais sensibilizadas e habilitadas;

\_Ao tomar conhecimento da violência ou infração penal, a autoridade policial deverá realizar ou determinar que se realizem, todos os procedimentos policiais cabíveis para a elucidação da infração penal e a adoção de medidas protetivas e encaminhamento para a Rede de Atendimento a Mulher em situação de violência;

\_Conforme definido na Constituição Federal cabe à Polícia Civil as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, desempenhando a atribuição inicial de repressão estatal, de caráter preliminar no processo penal, oferecendo suporte às ações repressivas determinadas pela autoridade judiciária. No texto sobre a Modernização da Polícia Civil Brasileira, da Secretaria Nacional de Segurança Pública-SENASP, são explicitados os conceitos resultantes desta

atribuição Constitucional, com destaque: a) Este empreendimento exige posturas altamente profissionalizadas por técnicas de gestão e ação operativa, tudo conforme a legislação nacional e os tratados internacionais, particularmente no que se refere ao respeito pelos direitos fundamentais do homem e da mulher; b) Embora a Polícia Civil não tenha como a Polícia Militar a função de prevenção de caráter ostensivo, ela também abarca o sentido finalístico de prevenir o delito, seja por dissuasão pela eficiência e eficácia do método repressivo, seja pelo papel proativo de interlocução com a sociedade civil, pelo qual a polícia também desempenha uma função pedagógica. Neste sentido, a polícia civil atua como educadora para a cidadania, comunicando técnicas, recomendando procedimentos e atitudes que resultem em efetiva prevenção ao crime, perfazendo a vocação da chamada polícia comunitária; c) Esta vocação social, recomenda franca abertura para os influxos da realidade social, especialmente pela correta audição do público usuário, o que é premissa para a superação do papel meramente reativo da atividade investigativa, uma vez que é ali, na dramática realidade do conflito sobre o qual cotidianamente se projeta, o efetivo lugar de produção de um direito penal que rompa com as estigmatizações contra os segmentos sociais hipossuficientes; d) Por fim, como a ação investigativa está intimamente inserida na dinâmica interinstitucional do sistema de justiça criminal, deve-se estimular uma relação de solidariedade ética e técnica entre as polícias Civil, Militar e os demais atores responsáveis - Ministério Público, Poder Judiciário e Administração Penitenciária - a fim de que protagonizem uma prática de mútua confiança e, daí, possam executar de modo otimizado todo o ciclo produtivo do sistema em questão, perante e com a participação da sociedade organizada e do Poder Legislativo. (SENASP 2005);

\_As Polícias Civil e Militar deverão atuar de maneira complementar e integrada. A integração significa cada uma atuando na sua esfera de competência Constitucional, buscando uma sinergia do ponto de vista técnico e operacional;

\_A investigação policial é parte fundamental do Inquérito Policial e deve ser empreendida e coordenada pela autoridade policial responsável pelo Inquérito.

#### **4. Estrutura Organizacional**

##### **4.1 Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher- DEAMs**

As DEAMs instituídas no âmbito da Segurança Pública, são estruturas de base especializada que, integram a Polícia Civil com atribuição de Polícia Judiciária, vinculadas a estrutura do Departamento Geral de Polícia Civil- DGPC. Possuem Unidades com circunscrição nas capitais, abrangendo as regiões metropolitanas e Unidades com circunscrição no interior.

As DEAM são criadas nos Estados e Distrito Federal, por iniciativa das Secretarias de Segurança Pública ou Defesa Social, por meio de Lei, Decreto ou Resolução. Implantadas como uma Política Pública Governamental para prevenir e coibir as infrações penais cometidas contra as Mulheres na perspectiva de gênero.

É de fundamental importância que as DEAM mantenham um contato efetivo e permanente com as Delegacias de base geográfica da sua circunscrição, criando uma cultura de universalidade na prevenção, na apuração das infrações penais e na proteção dos direitos da Mulher.

##### **4.2 Coordenação das DEAMs**

Visando maior aprimoramento e articulação da Política de Atendimento e enfrentamento às infrações penais cometidas contra as Mulheres, torna-se necessário instituir uma coordenação para as DEAMs, nos Estados que tenham 10 ou mais Delegacias implantadas.

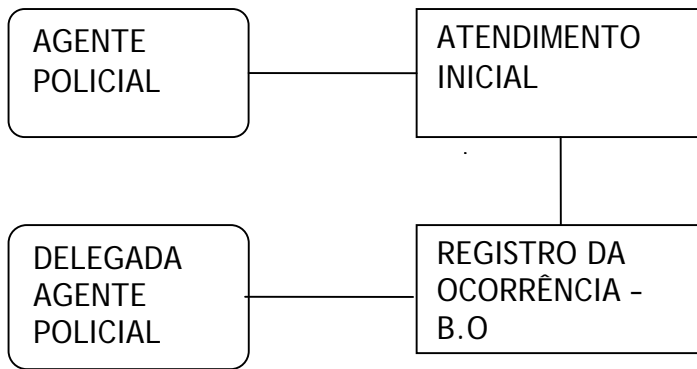
A Coordenação deverá ter como gestora uma Delegada com experiência de titularidade nas DEAM e equipe multiprofissional constituída por policiais e outras profissionais, com atuação interdisciplinar e as seguintes atribuições:

- \_Dar acompanhamento permanente as DEAMs;
- \_Proceder à articulação institucional das DEAMs com a rede de políticas e serviços existentes;
- \_Acompanhar os desdobramentos dos casos mais graves atendidos pelas DEAMs, dialogando com as instituições envolvidas no atendimento, além das DEAMs;
- \_Exercer a interlocução das DEAMs com a Secretaria de Segurança Pública - Polícia Civil, DGPC e demais órgãos no âmbito da Segurança Pública, Polícia Técnico Científica, IMLs;
- \_Ser elemento articulador das DEAMs com os demais serviços da rede de atendimento e instituições;
- \_Estimular as Delegadas e Policiais das DEAMs a encaminhar as mulheres vítimas para os centros de referência, que farão reflexão sobre a condição de vítima, atendimento psicossocial, orientação jurídica e encaminhamento aos serviços de saúde;
- \_Propor discussão permanente com a rede de atendimento, reuniões e formação/capacitação conjunta;
- \_Acompanhar e dirimir dúvidas e impasses na relação das DEAMs com os serviços da Rede de Atendimento;
- \_Proceder a estudos para a ampliação do número de DEAMs no estado, bem como, reformas, adaptações nos prédios e necessidades materiais apresentadas pelas DEAM;
- \_Coordenar a política das DEAMs no âmbito da Segurança Pública ou Defesa Social e orientar tecnicamente o seu desempenho operacional;
- \_Selecionar as profissionais para as DEAMs.
- \_Coordenar e administrar técnico e politicamente o banco de dados sobre violência de gênero:
  - Receber os dados estatísticos das DEAMs;
  - Proceder à análise dos dados para informação e divulgação;
  - Dialogar com as DEAMs orientando o preenchimento dos Boletins de Ocorrência - BO ou registros de ocorrências - RO e sobre as estatísticas criminais;
  - Devolver relatórios estatísticos com análises, para as DEAMs utilizarem no planejamento das suas ações;
  - Promover estudos e pesquisas sobre violência de gênero, em parceria com núcleos de estudo de gênero das universidades, ONG e fundações.

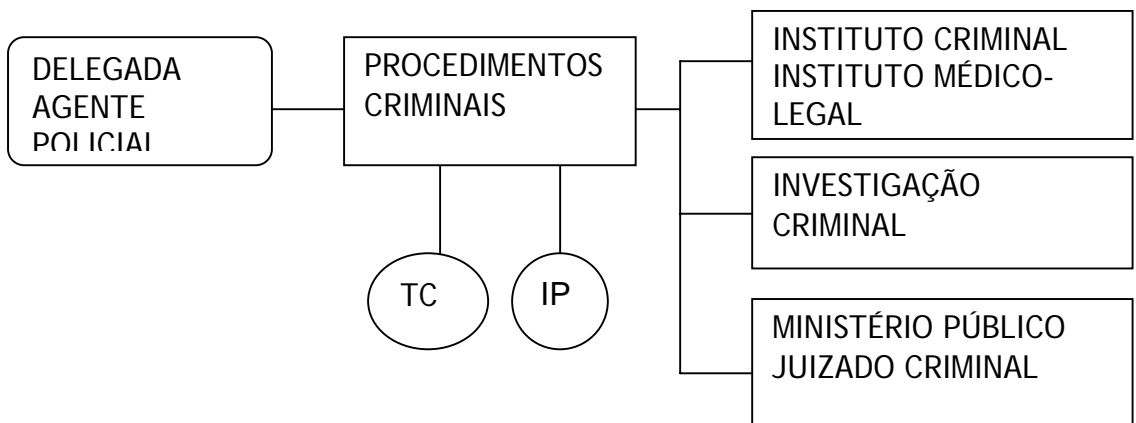
## **5. Fluxo de Atendimento e Procedimentos**

### **5.1 Fluxo de Atendimento**

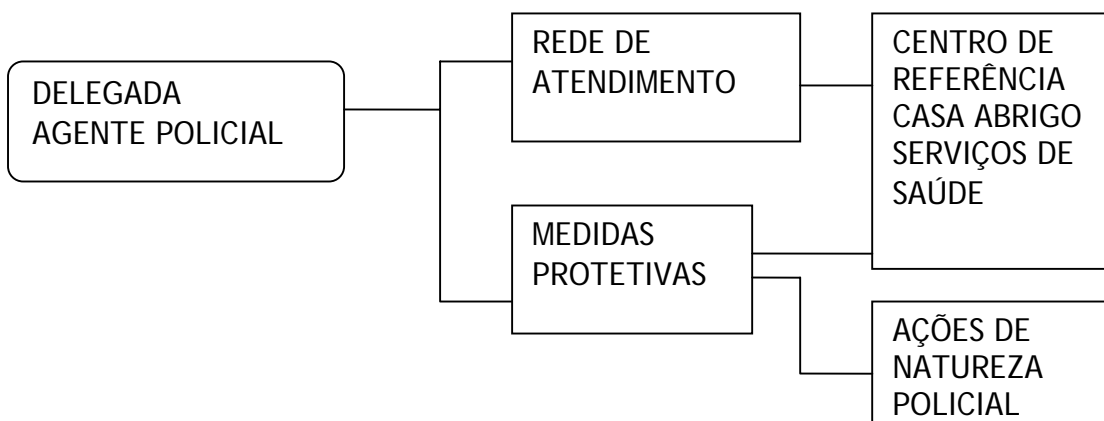
Atendimento e Acolhimento



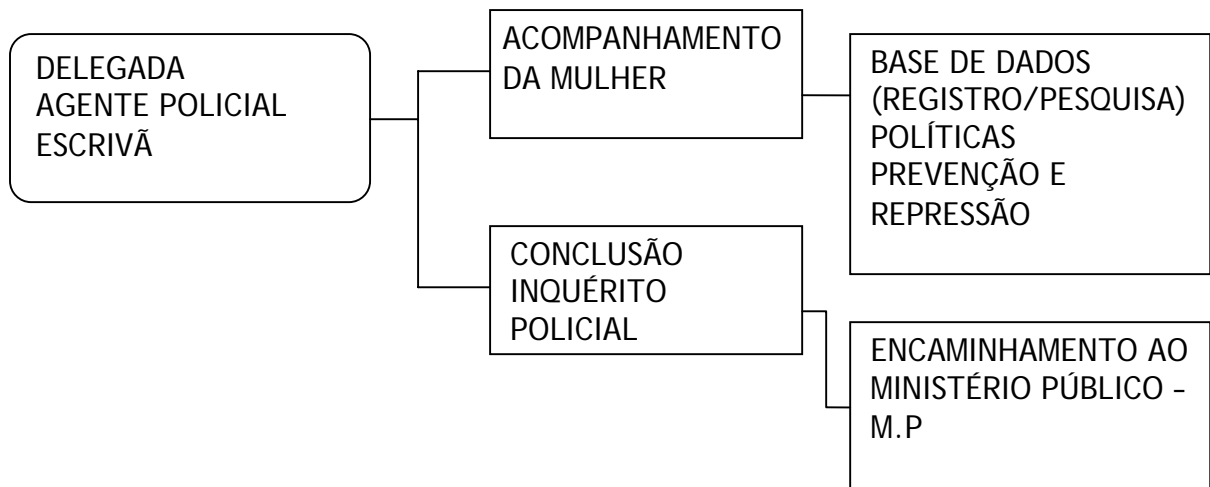
### Procedimentos Criminais



### Orientação à vítima e medidas protetivas



## Acompanhamento da Mulher e conclusão do inquérito policial



### 5.2 Procedimentos

Os procedimentos a serem adotados pelas DEAMs dependerão dos recursos humanos e materiais disponíveis, porém devem seguir as orientações básicas e as fases contidas neste documento, ampliando sempre a qualidade dos serviços prestadas as Mulheres e a Comunidade.

O fluxo de Atendimento segue 4 fases básicas:

- I. Atendimento e Acolhimento;
- II. Procedimentos Criminais;
- III. Orientação à vítima e medidas protetivas;
- IV. Acompanhamento da Mulher e Conclusão do Inquérito Policial.

Para cada uma das etapas devem ser observados os seguintes procedimentos básicos:

L Fase de Atendimento e Acolhimento:

A sala de espera deve comportar ambientes separados para a Mulher vítima e para o agressor;

\_Acolher as mulheres vítimas (ou em situação de violência) com atendimento humanizado, levando sempre em consideração a palavra da mulher, em ambiente adequado, com sala reservada, para manter a privacidade da Mulher e do seu depoimento;

- \_Atender as mulheres lésbicas e prostitutas quando vítimas de violência de gênero;
- \_O Atendimento inicial e o acolhimento devem ser feitos por uma equipe de policiais habilitadas profissionalmente, preferencialmente do sexo feminino, com compreensão do fenômeno da violência de gênero;
- \_A equipe de policiais responsáveis pelo Atendimento e Acolhimento das Mulheres, em situação de violência, devem conhecer as Diretrizes e procedimentos da Delegacia Especializada e possuir material informativo e de orientação para as Mulheres;
- \_Acolher as Mulheres em situação de violência de gênero, mesmo nos casos onde as DEAMs não tenham atribuição específica (tráfico de Mulheres, turismo sexual, tráfico de drogas), procedendo o encaminhamento para a instância policial competente e proceder o devido acompanhamento.

## II- Fase de Procedimentos Criminais:

- \_Registrar os fatos no Boletim de Ocorrência (BO) preenchendo com precisão todos os campos de informação previstos, enriquecendo com dados que facilitem a elucidação da infração criminal;
- \_Os Boletins de Ocorrência (BO) precisam ser padronizados e terem uma orientação para preenchimento, mantido e alimentado em rede na própria DEAM e acessado em tempo real pela Coordenação das DEAMs. Há que se precisar melhor as circunstâncias da infração criminal e as suas circunstâncias. A mulher vítima de violência deve informar o número de agressões anteriores, frequência, circunstâncias e testemunhas. É necessário também precisar se na ameaça ou agressão havia arma de fogo, arma branca, objeto contundente, etc; Um fator importante é precisar qual a efetiva relação da vítima com o seu agressor;
- \_Incluir no Boletim de Ocorrência, onde não houver, um campo específico que conste o CPF da vítima e do agressor;
- \_Efetuar investigação buscando informações junto a Central de Inteligência e Informação para melhor elucidar a ocorrência criminal;
- \_Manter privacidade e sigilo durante o depoimento, igualmente do seu conteúdo;
- \_Analisar a infração penal, circunstâncias, gravidade, tipificação criminal e determinar instauração de Termo Circunstanciado - TC ou Inquérito Criminal - IP;
- \_Solicitar ao Ministério Público - MP medidas protetivas para a vítima e sua família, encaminhando-a a Casa Abrigo ou outra alternativa adequada a situação específica;
- \_Solicitar ao Ministério Público - MP prisão preventiva ou medidas de restrição da liberdade do agressor;
- \_Comunicar ao Ministério Público - MP os Inquéritos Policiais instaurados e solicitar as medidas protetivas necessárias, a eventual privação de liberdade do agressor e ao Juizado Especial no caso de Termo Circunstanciado - TC;
- \_Coordenar e determinar as investigações necessárias para esclarecimento da ocorrência criminal;
- \_Vincular os dados da notificação compulsória do Sistema de Saúde - SUS a base de dados da Segurança Pública;
- \_Estabelecer relação com as Delegacias de base geográficas, as denominadas Delegacias Distritais, localizadas na circunscrição da DEAM;
- \_Encaminhar a Mulher vítima às Instituições que integram a Rede Interna de Segurança Pública a Rede de Atendimento, através de documento (formulário padronizado), solicitando que haja informação do atendimento realizado e devolução a DEAM;
- \_Proceder busca e apreensão de armas na residência em posse do agressor,

autorizada pelo Ministério Público - MP, quando o fato for comunicado pela Mulher;  
\_Solicitar ao Ministério Público - MP permissão para ouvir os filhos(as) da Mulher vítima menores de 18 anos.

### III- Fase de orientação a vítima e medidas protetivas

\_Explicar de maneira clara e sem utilização de termos ou jargões jurídicos, todas as fases do processo criminal;  
\_Esclarecer e informar sobre os direitos da mulher;  
\_Encaminhar a vítima para os serviços social e Justiça. Em localidades onde não existe uma rede de serviços especializada, procurar suprir as ausências e carências buscando uma rede alternativa de atendimento;  
\_Disponibilizar material informativo sobre os direitos da mulher e violência de gênero;  
\_Realizar encontros sistemáticos e formação continuada das equipes para a construção de uma dinâmica própria, ajustada às necessidades das diferentes demandas das instituições que integram esta rede;  
\_No âmbito da rede, reforça-se ainda, o papel dos centros de referência de atendimento às mulheres vítimas de violência, como um espaço de acolhimento / atendimento psicossocial, de reflexão sobre a situação de violência vivenciada, formas de superação e orientação das questões jurídicas, sociais e de saúde;  
\_Manter contato permanente com os serviços da rede, estabelecendo um sistema de referência e contra-referência para acompanhar as mulheres atendidas e os desdobramentos efetivados.

### IV- Fase de acompanhamento da mulher e conclusão do Inquérito Policial:

\_Acompanhar e avaliar o retorno da mulher vítima, registrando em Banco de Dados próprio, servindo inclusive para a formulação de Políticas preventivas e repressivas;  
\_Concluir o Inquérito Policial encaminhando ao Ministério Público - MP;  
\_Acompanhar os Inquéritos encaminhados, estabelecendo um registro do andamento processual, informando a Mulher autora da denúncia.

## 6. Recursos Humanos

As DEAMs devem ter um quadro próprio de recursos humanos com uma definição padrão de cargos e número de ocupantes, pela natureza e especificidade do trabalho, além do volume de ocorrências e atendimentos. As profissionais que atuarem nesta Especializada devem desempenhar suas atividades por um período mínimo de 2 anos, pelo investimento necessário a sua formação e aperfeiçoamento especializado e o tempo mínimo de experiência que só é adquirido pela prática, na difícil realidade da violência doméstica e de gênero.

Considerando a natureza dos serviços, é premente a necessidade de garantir atendimento permanente, inclusive aos sábados, domingos e feriados, instituindo o atendimento qualificado nas 24 horas diárias e de forma ininterrupta, em especial nas unidades que são únicas no município. Cabe sugerir a implantação de sistemas de rodízio de plantões entre as DEAMs localizadas em grandes centros urbanos. É fundamental uma ação articulada entre DEAMs, Postos, Núcleos e Delegacias Distritais da mesma base territorial e circunscrição.

As tabelas que se seguem representam as possibilidades de

funcionamento e o respectivo quadro necessário de pessoal, nas modalidades de:

#### Recursos Humanos - Horário de Expediente 8:00 às 18:00

Categoria Profissional	Faixa populacional		
	Até 100 mil hab	Até 200 mil hab	Acima de 200 mil hab
Delegada	02	03	03
Escrivã	03	04	06
Investigadora	04	06	08
Apoio Administrativo	01	02	02
Profissionais de (Direito, Psicologia, Estatística, Serviço Social etc.).	01	02	02
Serviço Geral	01	02	02

#### Recursos Humanos - 24 Horas

Categoria Profissional	Quantidade
Delegada	07
Escrivã	07
Investigadora	14
Apoio Administrativo	02
Profissionais (Direito, Psicologia, Estatística, Serviço Social, etc.).	01
Serviço Geral	01

## 7. Infra-estrutura para o funcionamento

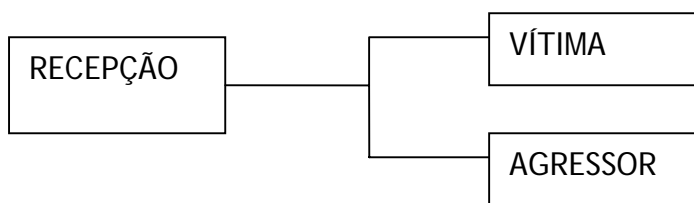
### 7.1 Equipamentos

Os equipamentos mínimos necessários ao funcionamento de uma Delegacia Especializada, foram classificados nas seguintes categorias:

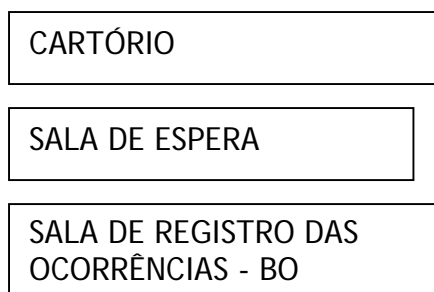
- a) Comunicação - Neste item foram especificados os seguintes equipamentos: 01 Central fixa de rádio, 01 Central telefônica, 02 HT e 01 telefone fax;
- b) Transporte - Foram especificados 01 veículo caracterizado e 01 veículo sem caracterização;
- c) Armamento - Neste item a especificação é destinada para cada policial em exercício na Delegacia, sendo necessário: pistola.40 PT 940, algemas, colete balístico. A munição deve ser de no mínimo de 50 para cada arma;
- d) Informática - A especificação prevê no mínimo 4 computadores e 4 impressoras, sendo 01 matricial e 02 modelo deskjet, com previsão de rede lógica e Internet;
- e) Diversos - Neste item os equipamentos especificados são: 01 TV de 20 polegadas, 01 vídeo, 01 máquina fotográfica, 01 mini gravador e 01 bebedouro refrigerado.

## 7.2 Espaço Físico

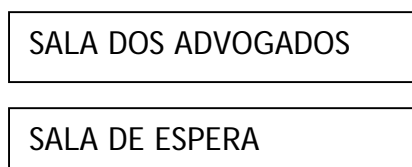
### Recepção



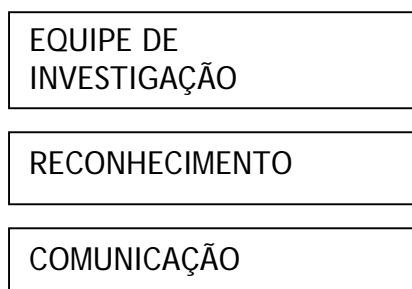
### Registro



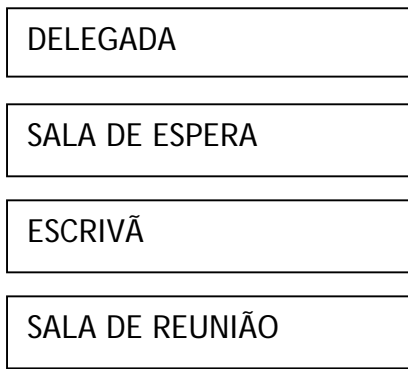
### Assistência Jurídica



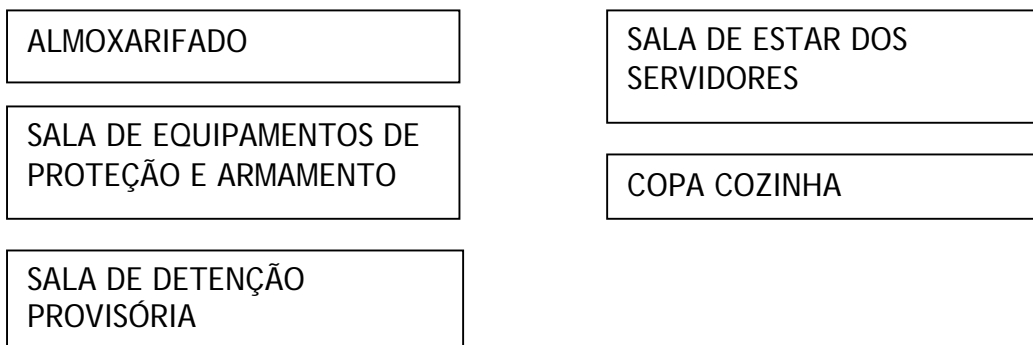
### Equipe Técnica



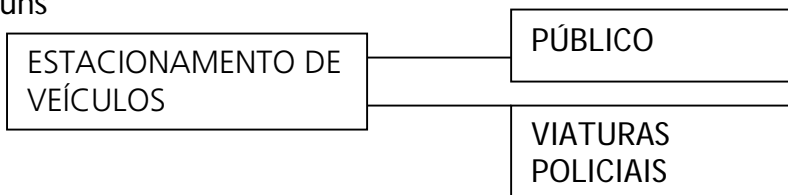
## Coordenação



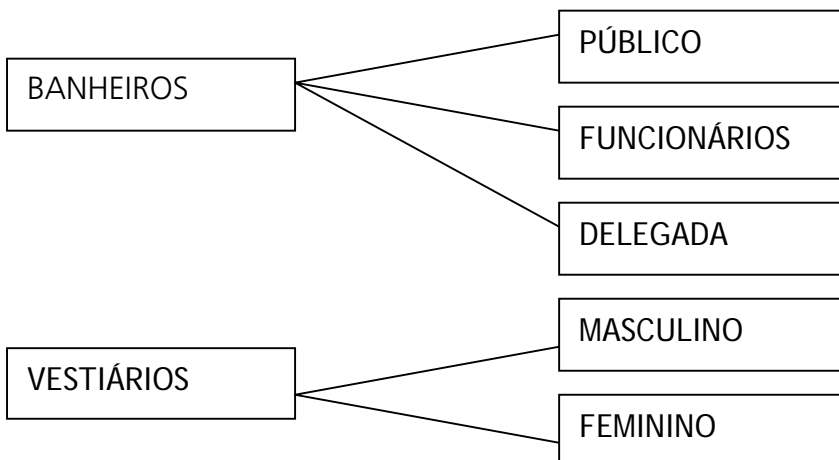
## Apoio



## Áreas Comuns



## Serviços



### **7.3 Mobiliário**

Todas as salas previstas no item 7.2 - espaço físico, devem ser mobiliadas, com previsão de móveis funcionais que atendam as necessidades das atividades desenvolvidas, oferecendo as Mulheres em situação de violência que venham efetuar suas denúncias e as servidoras o conforto necessário.

Deve haver a previsão de sinalização dos ambientes, permitindo fácil e adequado acesso aos diferentes serviços.

A especificação detalhada do mobiliário obedecerá as diferentes condições regionais.

## **8. Formação de Recursos Humanos**

A maior prioridade deve ser o investimento na Formação e Valorização Profissional, dirigida as (aos) profissionais de Segurança Pública, policiais e equipes técnicas multiprofissionais, que resulte numa crescente compreensão do fenômeno da violência, suas causas e instrumentos de superação individual e coletiva. Esta visão abrangente, motivadora e sensível, aumentará de forma significativa a atenção e os cuidados no atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e de gênero.

A Formação Continuada deve ser abrangente, de natureza técnica, operacional e gerencial e universal, dirigida ao conjunto das (os) profissionais. A capacitação, com foco em Planejamento e Gestão, é fundamental para todas policiais que estejam desempenhando funções de coordenação e supervisão. O resultado desta qualificação deve produzir sistemas de comando e supervisão de equipe que estimulem: a cooperação, a visão complementar das diferentes funções, a importância e fortalecimento das parcerias com outras Instituições e um funcionamento interno mais bem estruturado.

A capacitação profissional deve estar pautada numa metodologia mobilizadora, dialógica, interdisciplinar e holística. A formação continuada de natureza técnica e operacional, além das disciplinas específicas, tais como: uso legal e progressivo da força e da arma de fogo, defesa pessoal, abordagem e técnicas de investigação policial, dentre outras, devem estar integrados com os conteúdos humanísticos relativos a direitos humanos, ética, cidadania e violência de gênero. A organização curricular deve promover o aprimoramento do trabalho em equipe, mobilizando e integrando as Instituições que compõem a rede e a melhoria crescente da qualidade do atendimento / acolhimento.

## **9. Rede de Atendimento**

Torna-se urgente e inadiável a construção e implantação de uma Rede integrada de Atendimento às Mulheres, construindo e estabelecendo uma dinâmica de relações entre todas as políticas, serviços e instituições, mobilizando-as quanto à compreensão do fenômeno da violência doméstica e de gênero.

A implantação e consolidação de um sistema de referência e contra-referência, a exemplo do existente no Sistema Único de Saúde - SUS, formalizando e estabelecendo rotinas e procedimentos entre todas as instituições governamentais e não governamentais integrantes da rede, de modo a garantir o acompanhamento, em todas as fases, do atendimento as mulheres, que buscam qualquer um dos serviços.

No âmbito da rede, há de se destacar o papel dos centros de referência como um espaço de acolhimento e atendimento psico-social, uma reflexão sobre a condição feminina e a violência de gênero e orientação das questões social, de saúde e de natureza jurídica. Na medida da consolidação desses centros, as DEAMs recuperam sua função policial de acolher e registrar, por meio da escuta ativa e do relato da história de cada mulher, da apuração e investigação da violação de direitos e das infrações penais.

Da mesma forma, deve ser valorizado o papel das Coordenadorias e Secretarias da Mulher nos Estados e Municípios como órgãos elaboradores e articuladores desta política, na efetivação da rede, bem como colaborar no suporte aos serviços, monitoramento e avaliação do seu funcionamento.

Aos conselhos da mulher cabe o papel do controle social, participando na avaliação e sugestões para a melhoria dos serviços da rede de atendimento. Estes conselhos, enquanto esferas de controle externo, valorizados no Plano Nacional de Segurança Pública, são também fundamentais no acompanhamento e avaliação das políticas públicas de segurança da mulher.

Fica o desafio da implantação da rede de atendimento ou aprimoramento das existentes, que deve promover a articulação das políticas e serviços e avançar na direção de uma gestão integrada, ao mesmo tempo em que são garantidas as especificidades de cada uma das Instituições, sejam governamentais, do Poder Executivo (Federal, Estadual e Municipal), Ministério Público e Judiciário e as não governamentais, lembrando que a existência e funcionamento efetivo desta rede, depende do envolvimento de cada uma das instituições que a integram. Ressalte-se o papel das DEAMs, identificadas pelas mulheres em situação de violência, como uma autoridade pública capaz de encaminhar soluções para suas demandas, aumentando assim a importância do envolvimento das DEAMs, para a efetividade da rede de atendimento.

## 10. Prevenção

Constitui-se uma das prioridades a transformação dos valores ainda praticados pela sociedade brasileira, no que se refere aos estereótipos dos papéis masculino e feminino, dos preconceitos que se perpetuam e, sobretudo, que estão enraizados na mente e no espírito da grande maioria da população e nas instituições, demonstrando a absoluta necessidade de mudanças de paradigmas e, por conseguinte, um trabalho de renovação das práticas policiais.

Esta concepção, destaca o papel da prevenção como parte integrante da prática policial, contribuindo para a redução dos conflitos e das tensões sociais, especialmente na construção de uma cultura da paz e de respeito aos valores da

cidadania.

Esta visão não contradiz a afirmativa, de que as DEAM não são o espaço de arbitragem de conflitos familiares e matrimoniais, mas de registro e apuração da violação de direitos das mulheres, de acolhimento e orientação, mas reforça e consolida o papel das DEAMs.

Vale destacar algumas ações que podem e devem ser empreendidas no âmbito das DEAMs, de forma autônoma ou em conjunto, participando de forma efetiva na superação da violência:

\_Ampla campanha de comunicação com filmetes, cartilhas e informativos a serem divulgados, sobretudo, entre as (os) profissionais de Segurança Pública, em escolas e através de rádios comunitárias. Promover a informação massiva sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e de gênero; realizar oficinas dirigidas às mulheres, pautadas por conteúdos afirmativos em relação ao papel da mulher na sociedade e disseminar ações que promovam a mudança de paradigma em relação aos papéis masculino e feminino;

\_Incentivar uma política meritória, que reconheça e estimule as boas práticas na prevenção e atendimento / acolhimento às mulheres em situação de violência, criando circuitos de premiações ou participando dos que já existem, inscrevendo experiências, criando incentivos e estímulos permanentes a qualidade na gestão pública;

\_Promover campanhas pela cultura da paz, que mobilizem sobretudo as juventudes, como forma de prevenção à violência doméstica e de gênero;

\_Como forma de prevenção à violência doméstica e de gênero, incentivar a criação de espaços adequados no âmbito das políticas sociais e de assistência judiciária, para o atendimento aos agressores, considerando seu comportamento social desviante;

\_Apoiar a criação de serviços telefônicos para denúncias ou pedidos de ajuda (SOS), situados nos centros de referência e com funcionamento 24 horas ou de acordo com as necessidades e especificidades locais;

\_Estimular a criação de projetos de Ouvidoria da Mulher nos conselhos, coordenadorias e secretarias, no âmbito dos municípios;

\_Incentivar a criação de Defensorias específicas de Atendimento a Mulher no âmbito das Defensorias Públicas;

\_Acompanhar e monitorar o atendimento psicológico das (os) profissionais que atuam nas DEAMs, dada as características da profissão policial, expostos a constantes situações de pressão e estresse. É necessário empreender uma política de saúde que contemple, de forma qualificada, o suporte psicológico e social as (aos) servidoras (es).

# A resposta legislativa à violência contra as mulheres no Brasil

Leila Linhares Barsted<sup>29</sup>

O principal postulado da ciência jurídica é aquele que define que a razão de ser do Direito é a proteção da dignidade humana. Mesmo quando estamos voltados para a proteção da flora ou da fauna estamos realizando esse postulado, pois sabemos que a dignidade da pessoa humana se realiza através de sua consonância com o universo como um todo, não ficando restrita às necessidades mais imediatas da sobrevivência solitária.

Com essa perspectiva, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1948, fala genericamente que todos têm direito a um conjunto de benefícios econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais. Explicita que não se tolerará qualquer forma de discriminação por motivo de raça, sexo, religião, cultura e outros atributos. Apesar disso, o reconhecimento da mulher como sujeito de direitos ficou por um longo tempo esquecida.

Na década de 1960, um conjunto de Convenções Internacionais, no âmbito das Nações Unidas, possibilitou a substituição da expressão genérica “todos” pela utilização das categorias “homens” e “mulheres”. Dentre esses Instrumentos podemos citar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966, ratificado pelo Brasil em 1992 e, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966, ratificado pelo Brasil em 1992).

Na década de 1970, a Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, constituiu-se em um marco histórico na definição internacional dos Direitos Humanos das mulheres.

Essa nova produção legislativa internacional teve por base o reconhecimento de que a história da humanidade tem sido marcada pela negação às mulheres de direitos básicos. Por isso, os movimentos de mulheres em todo mundo e também no Brasil definiram uma pauta de atuação voltada para o reconhecimento na lei e na vida dos direitos humanos das mulheres.

A pauta das mulheres brasileiras, desde o início da década de 1980, incluiu um conjunto de reivindicações por serviços e equipamentos sociais voltados para contemplar suas necessidades específicas, em particular no enfrentamento da

---

<sup>29</sup> Advogada, Diretora da CEPIA - Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação, Coordenadora do Comitê de Peritas da OEA para o monitoramento da Convenção de Belém do Pará..

violência de gênero. Por força desses movimentos, tais reivindicações passaram a ser percebidas pelo Estado e pela sociedade como um todo como demandas por políticas públicas no sentido mais amplo. Um elemento fundamental no atendimento às demandas por políticas públicas é o reconhecimento legislativo dos direitos demandados. Por isso, a compreensão da importância do processo legislativo levou o movimento feminista no Brasil a estabelecer pressão e diálogo com o Poder Legislativo na propositura de leis que reconhecessem a plena cidadania das mulheres.

É importante lembrar que o Código Civil de 1916<sup>30</sup> tolhia, legalmente, em grande parte, os direitos civis das mulheres casadas. Além disso, só em 1932, a Lei Eleitoral reconheceu o direito ao sufrágio universal às mulheres brasileiras, direito esse tornado obrigação para todos os cidadãos, homens e mulheres, pela Constituição Federal de 1934.

A cidadania formal das mulheres brasileiras somente foi completada em 1988, com a Constituição Federal que aboliu as inúmeras discriminações contra as mulheres<sup>31</sup>, especialmente no âmbito da legislação sobre a família, coadunando-se com a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1979, e ratificada pelo Brasil em 1984.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a igualdade de direitos de homens e mulheres, na vida pública e na vida privada, além incorporar em seu texto inúmeros outros direitos individuais e sociais das mulheres.

Ao lado dos avanços internos, a ação do movimento internacional de mulheres impactou as Nações Unidas e outras institucionais internacionais como a Organização dos Estados Americanos - OEA - que produziram importantes tratados, convenções e conferências que, além de denunciarem as violações dos direitos humanos das mulheres, especialmente as violências de toda espécie, produziram impactos positivos nas legislações de inúmeros países, incluindo o Brasil.

De fato, desde a década de 1970, as diversas Conferências da Mulher no México, em 1975, em Copenhague, em 1980 e em Nairobi, em 1985, apontaram a violência contra as mulheres como uma ofensa à dignidade humana e instaram os Estados-Partes a assumirem compromissos voltados para a sua eliminação.

Em 1992, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n. 19 sobre a violência contra a mulher que, expressamente, dispõe que a definição de discriminação contra a mulher prevista no artigo 1º da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas Discriminação contra a Mulher incluiu a violência baseada no sexo isto é, aquela violência dirigida contra a mulher porque é mulher ou que a afeta de forma desproporcional. Nesse sentido, estabelece que essa Convenção aplica-se à violência perpetrada por agentes públicos ou privados.

Em 1993, o caráter transcultural e as diversas formas de manifestação dessa

---

<sup>30</sup> Cf. BARSTED, Leila Linhares e GARCEZ, Elizabeth. *A Legislação Civil sobre a Família no Brasil*, in Barsted, Leila Linhares (org) *As Mulheres e os Direitos Civis*, CEPIA, Rio de Janeiro, 1999.

<sup>31</sup> Exceção à manutenção da limitação de direitos trabalhistas às trabalhadoras domésticas.

violência específica de um sexo contra o outro ganhou grande visibilidade quando, no Fórum Paralelo à Conferência Mundial de Direitos Humanos, em Viena, um Tribunal de Crimes contra as Mulheres, organizado por uma articulação internacional feminista, deu a palavra a dezenas de mulheres para que denunciasses, através de seus relatos pessoais, os crimes de que foram vítimas. Ainda em 1993, em resposta às denúncias dos movimentos de mulheres em todo o mundo, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou, através da Resolução 48/104, a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres que se constitui um marco na doutrina jurídica internacional.

Em 1994, esta Declaração subsidiou, com seus princípios e orientações, a elaboração, pela Organização dos Estados Americanos - OEA, da Convenção Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres - conhecida como Convenção de Belém do Pará, por ter sido aprovada em Reunião que se realizou nessa cidade brasileira. Essa Convenção foi ratificada pelo Brasil, em 27 de novembro de 1995 e passou a ter força de lei nacional através Decreto nº 1.973 de 01.08.1996.

A Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos - OEA, elaborou essa importante Convenção preocupada com a generalização da violência contra as mulheres no continente americano. Considerou que o reconhecimento e o respeito irrestrito a todos os direitos das mulheres são condições indispensáveis para uma sociedade mais justa, solidária e pacífica.

A Convenção de Belém do Pará considera a violência contra a mulher uma violação dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais visto que tal violência limita total ou parcialmente o reconhecimento, o gozo e o exercício desses direitos e liberdades pelas mulheres. A Convenção reconhece, também, que a violência contra as mulheres é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação de relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens.

Essa importante Convenção complementa a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, de 1979, ratifica e amplia a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993. Compõe o quadro de avanços legislativos internacionais que foi impulsionado pela ação decisiva dos movimentos feministas de diversos países para dar visibilidade à violência contra a mulher e para exigir o seu repúdio e sua eliminação.

Em seus cinco capítulos, distribuídos em 25 artigos, a Convenção de Belém do Pará define a violência contra a mulher, declara os direitos protegidos, aponta para os deveres dos Estados-partes da OEA e cria mecanismos interamericanos de proteção com o propósito de proteger o direito das mulheres a uma vida livre e violência.

A Convenção em seu artigo 1º entende por violência contra a mulher "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado". No seu artigo 2º, declara que a violência contra a mulher inclui a violência física, sexual ou psicológica que tenha ocorrido na família, na

comunidade ou que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes onde quer que ocorra<sup>32</sup>. Recomenda, em seu artigo 9º que, para adoção das medidas recomendadas, os Estados-Partes da OEA devem considerar a situação de vulnerabilidade à violência que a mulher possa sofrer em consequência de fatores como, por exemplo, sua condição racial e étnica. Torna-se importante, nesse sentido, também articular essa Convenção à Convenção contra a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 1968.

Nos seus artigos 7º e 8º, a Convenção detalha os deveres dos Estados-Partes para a prevenção, erradicação e eliminação da violência contra a mulher. Tais deveres constituem-se em uma série de medidas positivas voltadas para proteger o direito das mulheres a uma vida livre de violência, bem para a abstenção de procedimentos que possam conduzir a essa violência. Dentre as medidas positivas, destacam-se mudanças legislativas e judiciais, fomento do conhecimento e da observância dos direitos das mulheres, modificação de padrões sócio-culturais de condutas, fomento à capacitação de pessoal da administração da justiça e da polícia e de demais funcionários encarregados de cumprir a lei, criação de serviços especializados, garantia da produção de pesquisa e de recopilação estatística dentre outras medidas.

A Convenção cria, em seu artigo 10, a obrigação dos Estados-Partes de apresentarem informes periódicos à Comissão Interamericana da Mulher - CIM, comunicando as medidas que adotaram para prevenir e erradicar a violência contra a mulher, bem como aquelas voltadas para assistir a mulher afetada pela violência. Em 2005, foi criado, junto ao CIM, um Comitê de Peritas, composto por mulheres dos diversos países signatários da Convenção para agilizar o monitoramento do seu cumprimento pelos Estados-Partes.

Finalmente, o artigo 12 assegura o direito de pessoas, grupos e entidades não governamentais de apresentarem à Comissão Interamericana de Direitos Humanos petições denunciando violações ao artigo 7º, que elenca os deveres dos Estados-Partes na luta pela eliminação da violência contra a mulher

A conceituação de violência contra a mulher deve ser articulada àquela de “discriminação contra a mulher” dada pela Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1975<sup>33</sup>, e reforçada pela

---

<sup>32</sup> “...qualquer ação ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado”.

“...a violência contra as mulheres incluiu as violências física, sexual e psicológica: a) que tenha ocorrido dentro da família ou unidade doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outros, estupro, violação, maus-tratos e abuso sexual; b) que tenha ocorrido na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, maus-tratos de pessoas, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimento de saúde ou qualquer outro lugar e que seja perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra”.

<sup>33</sup> Em 1999, foi adotado o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher que criou dois mecanismos de monitoramento: a) o direito de petição, que permite o encaminhamento de denúncias de violação de direitos; b) procedimento investigativo, que habilita o Comitê a investigar a existência de grave e sistemática violação dos direitos humanos das mulheres. O Brasil ratificou com reservas a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Resolução n. 19 da ONU, como “toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício, pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais no campo político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo (...) a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural de seu país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade”.

Ambas Convenções definem violência e discriminação, declaram direitos e comprometem os Estados-Membros das Nações Unidas ONU a adotar um conjunto de medidas capazes de erradicar essas violações de direitos humanos nos espaços público e privado através de políticas públicas que comportem, inclusive, mecanismos capazes de dar visibilidade e mensurar os avanços verificados.

Reconhecendo a persistência da violência contra as mulheres e meninas, as Conferências Internacionais da década de 1990, incluindo a Conferência de Direitos Humanos, realizada Viena, em 1993, População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em 1994, IV Conferência Mundial da Mulher, realizada em Pequim, em 1995, transmitiram, em suas Declarações e Planos de Ação, a preocupação com a segurança das mulheres e a necessidade dos Estados-Partes da ONU de inserir em suas agendas nacionais a equidade de gênero e de raça/etnia, bem como políticas voltadas para a problemática da violência contra as mulheres e meninas. Nesses Planos de Ação, por influência dos movimentos internacionais de mulheres, a inclusão do tema da violência deu visibilidade às suas conseqüências para a saúde sexual e reprodutiva. Nessas Conferências, os Estados-Partes assumiram o compromisso de envidar esforços para a eliminação dessa violência praticada por agentes públicos e privados.

Em dezembro de 1997, a Assembléia das Nações Unidas adotou a Resolução 52/86, conclamando os Estados-Partes a revisarem suas leis e práticas nas esferas criminal e social de forma a atender melhor as necessidades das mulheres e lhes assegurar tratamento justo no sistema de justiça. Essa Resolução inclui um Anexo sobre Modelos de Estratégias e Medidas Práticas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres no Campo da Prevenção de Crimes e da Justiça Criminal.

Em grande medida, por força da Constituição Federal e dos tratados e Convenções internacionais ratificados pelo Estado Brasileiro, toda a parte sobre o direito de família do Código Civil de 1916 foi revogada. Em 2003, o novo Código Civil recepcionou a Constituição Federal igualando homens e mulheres em direitos e obrigações.

No que se refere à violência, a Constituição de 1988, adiantando-se à Convenção de Belém do Pará, incluiu um importante Parágrafo ao artigo 226 que

---

em 1.º de fevereiro de 1984, tendo ratificado-a plenamente em 1994. Em 13 de março de 2001, o Brasil ratificou o Protocolo Opcional.

trata da Família. Esse Parágrafo, escrito por orientação do movimento de mulheres, reconhece que

Art. 226 - § 8 - O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.

No Brasil, até 2004, não havia previsão de violência doméstica. O Código Penal, de 1940, considerava tão somente, em seu artigo 61, como circunstâncias agravantes da pena o fato do crime ter sido cometido contra ascendente, descendente, irmãos ou cônjuges (inciso II, letra e); com abuso de autoridade ou prevalecendo-se de relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade (inciso II, letra f) e contra criança, velho, enfermo ou mulher grávida (inciso II, letra h). Na parte referente aos crimes contra os costumes<sup>34</sup>, onde estão tipificados os crimes sexuais, incluindo o estupro (art. 213), o Código determinava, no artigo 226, inciso II que a pena é aumentada de quarta parte: se o agente é ascendente, pai adotivo, padrasto, irmão, tutor ou curador, preceptor ou empregador da vítima ou por qualquer outro tipo tem autoridade sobre ela.

Em 1989 e em 1990, diversas constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais incluíram dentre seus dispositivos preceitos que repudiam a violência contra as mulheres, em especial a violência doméstica e que prevêm a criação de serviços de proteção a mulheres vítimas de violência.

Na década de 1990, importantes alterações legislativas deram seguimento ao texto constitucional em relação à igualdade de homens e mulheres na vida pública e na vida privada.

Em 1994, o Estado brasileiro, através do Decreto Legislativo 26/94, de 23.06.94, retirou as reservas à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificando-a plenamente. Nesse mesmo ano, o Decreto Legislativo 107/95, de 01.09.95, aprovou o texto da Convenção Interamericana Para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as mulheres f- Convenção de Belém do Pará, tornando-a igualmente lei interna.

Ainda em 1994, a Lei 8.930/94, de 06.09.94 incluiu o estupro entre os crimes hediondos, considerados inafiançáveis.

A Lei 9.029/95, de 13 de abril de 1995, passou a considerar crime a exigência de atestado de esterilização e de teste de gravidez para efeitos de admissão ou permanência em emprego. A Lei 9.046, de 18 de junho de 1995, determinou que os estabelecimentos penais destinados às mulheres fossem dotados de berçários, onde as condenadas pudessem amamentar seus filhos, conforme já garantido pela Constituição federal.

A Lei 9.318, de 05 de dezembro de 1996, alterou o artigo 61 do Código Penal que trata das circunstâncias agravantes de um crime, acrescentando à alínea h a expressão "mulher grávida". Ainda em 1996, a Lei 9.281 revogou o parágrafo único

---

<sup>34</sup> Ver, adiante, as modificações introduzidas neste capítulo do Código Penal pela Lei 11.106/ 2005.

relativo aos artigos 213 e 214 do Código Penal (estupro e atentado violento ao pudor), aumentando as penas para esses delitos.

A Lei 9.520, de 27 de novembro de 1997, revogou dispositivos processuais penais que impediam que a mulher casada exercesse o direito de queixa criminal sem o consentimento do marido. Também em 1997, através da Lei 9.455, a violência psicológica foi tipificada dentre os crimes de tortura. Essa Lei considera tortura, dentre outras formas de ação submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo. A pena é aumentada, se o crime for cometido contra criança, gestante, deficiente e adolescente; por agente público ou mediante seqüestro.

Em 03 de dezembro de 1998, através do Decreto Legislativo 89, o Congresso Nacional aprovou a solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Ainda em 1998, o Ministério da Saúde elaborou Norma Técnica para Prevenção e Tratamento dos Agravantes Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, que também regulamenta o artigo 128, inciso II, do Código Penal que trata do aborto legal (gravidez resultante de estupro).

Em 1999, através da Lei 9.807, vítimas de violência e testemunhas ameaçadas, homens e mulheres, passaram a ter proteção e auxílio legais. Também em 1999, através de Portaria do Ministro da Justiça, foi criado um Comitê Técnico "...para elaborar projeto de lei com o objetivo de ampliar os mecanismos de defesa e proteção dos que constituem o núcleo familiar e rever a legislações civil e penal, visando expurgar as discriminações que, por ventura, ainda nelas se encontrem".

A Lei n. 10.224, de maio de 2001, alterou o Código Penal para dispor sobre o assédio sexual. Definiu como crime (art.216-A) constranger alguém com intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerente ao exercício de emprego, cargo ou função.

Em novembro de 2003, a Lei 10.778 estabeleceu a notificação compulsória, em todo o território nacional, no caso de violência contra as mulheres que forem atendidas nos serviços de saúde, públicos ou privados. Essa Lei adotou a definição de violência contra as mulheres contida na Convenção de Belém do Pará. Em seu artigo 3º, declara que a notificação compulsória tem caráter sigiloso, obrigando nesse sentido as autoridades sanitárias que a tenham recebido.

A partir de 2004, a Lei 10.886/04, reconheceu o tipo penal "violência doméstica", alterando a redação do artigo 129 do Código Penal que trata da lesão corporal, para incluir os §§ 9º e 10º com a seguinte redação: §9º Violência doméstica - Se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou ainda prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade: pena: detenção de seis meses a um ano; § 10º - Nos casos previstos

nos §§ 1º a 3º deste artigo<sup>35</sup>, se as circunstâncias são as indicadas no §9º deste artigo, aumenta-se a pena em 1/3.

Em 2005, a Lei n. 11.106, de 28 de março, alterou diversos artigos do Código Penal, em grande maioria, claramente discriminatórios. Assim, por exemplo, o artigo 5º dessa Lei declara revogados os incisos VII e VIII do artigo 107 que consideravam extinta a punibilidade do estupro que se casasse com a vítima (inciso VII) ou quando a vítima se casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do inquérito ou da ação penal. A Lei 11.106/2005 também revogou o artigo 219 que considerava crime somente o rapto de mulher “honesta”, expressão discriminatória. Da mesma forma, o adultério, culturalmente utilizado como argumento contra as mulheres<sup>36</sup>, deixou de ser considerado como crime, tendo sido revogado o artigo 240 do Código Penal.

Essa Lei introduziu outras alterações no Código Penal. Assim, o artigo 128 do Código, que trata do seqüestro e do cárcere privado, teve ampliado os incisos do seu Parágrafo 1º que trata da punição mais grave para esses crimes. Foi alterada a redação do artigo 215, que trata da posse sexual mediante fraude, e do artigo 216, que trata do atentado ao pudor mediante fraude, retirando-se o qualificativo de “honesta” na caracterização da vítima mulher.

A nova redação do artigo 226 do Código Penal, que trata de situações que aumentam a pena, passa a incluir outros agentes, tais como, madrasta, tio, cônjuge, companheiro, não previstos até então. Por essa nova redação fica definitivamente caracterizada a situação de estupro marital ou cometido por companheiro.

O artigo 231 que tratava do tráfico de mulheres, mudou sua redação para tratar do tráfico internacional de pessoas, podendo, portanto, ter como vítimas homens e mulheres. Além disso, o Código foi acrescido do artigo 231-A que trata do tráfico interno de pessoas, compondo o Capítulo V, do Título I do Código Penal que denominado, originalmente, Dos Crimes contra os Costumes, foi transformado em Do Lenocínio e do Tráfico de Pessoas.

As importantes alterações introduzidas no Código Penal, não incluíram, no entanto, a descriminalização do aborto ou mesmo a ampliação dos permissivos legais para a interrupção voluntária da gravidez além dos elencados no artigo 128, II, do Código Penal, apesar do Estado brasileiro ter assinado os Planos de Ação das Conferências realizadas no Cairo, em 1994, e em Pequim, em 1995, que recomendaram, para países que ainda punem a prática do aborto, o abrandamento da punibilidade por considerar a interrupção voluntária da gravidez como um problema de saúde pública.

As alterações do Código Penal, em grande medida, foram aquelas indicadas nas Recomendações do Comitê da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres - CEDAW quando da apresentação do Relatório

---

<sup>35</sup> Esses §§ referem-se às diferentes conseqüências da lesão corporal, desde a que causa incapacidade para as ocupações habituais por mais de 30 dias (§1) até aquelas seguidas de morte (§3).

<sup>36</sup> A esse respeito ver Hermann, Jacqueline e Barsted, Leila Linhares, - O Judiciário e a Violência contra a Mulher - A ordem Legal e a (dês) Ordem Familiar, CEPIA, Rio de Janeiro, 1995.t.

Nacional Brasileiro, em 2004. Esse Comitê também recomendou que o Brasil elaborasse uma Lei sobre a violência doméstica contra as mulheres, ratificando, dessa forma, as demandas do movimento de mulheres. Grupos feministas têm como meta que tal Lei retiraria do âmbito da Lei 9.099/95, e portanto da competência dos Juizados Especiais Criminais, os crimes praticados com violência doméstica contra as mulheres.

A Lei 9.099/95 instituiu Juizados para julgar delitos considerados de menor potencial ofensivo de pena máxima não superior a dois anos. Por essa lei, o crime de lesão corporal de natureza leve, tipificado no Código Penal, no artigo 129 caput, e o crime de ameaça, previsto no artigo 147, passaram a ser considerados crimes de menor poder ofensivo<sup>37</sup>. Esses delitos perderam também o caráter de crimes de ação pública (qualquer pessoa pode denunciar) e foram transformados em crimes de ação pública condicionada à representação da vítima. Isto significa que a ação penal só tem início a partir de denúncia da própria vítima contra o acusado. Além disso, pela Lei 9.099/95, as Delegacias de Polícia preenchem somente o Termo Circunstanciado de Ocorrência - TCO mas não realizam, necessariamente, o inquérito policial. A Lei prevê, ainda, a possibilidade de uma conciliação entre vítima e agressor que, se realizada, põe fim ao procedimento judicial. O autor dos crimes de pena não superior a dois anos não perde a sua condição de primário, não sendo permitida a sua identificação criminal.

De um modo geral, teoricamente a Lei 9.099/95 apresenta uma solução rápida para o conflito, permitindo a sua composição sem a interferência punitiva do Estado, e reforça a possibilidade de aplicação de penas alternativas à prisão. Para muitos, representa um avanço em termos do Direito Penal considerando-se as partes como tendo o mesmo poder para aceitar ou não a conciliação.

No entanto, levando-se em consideração a natureza do conflito e a relação de poder presente nos casos de violência doméstica, essa Lei acaba por estimular a desistência das mulheres em processar seus maridos ou companheiros agressores e, com isso estimula, também, a idéia de impunidade presente nos costumes e na prática que leva os homens a agredirem as mulheres. Após dez anos da aprovação dessa Lei, constata-se que cerca de 70% dos casos que chegam aos Juizados Especiais Criminais envolvem situações de violência doméstica contra as mulheres. Do conjunto desses casos, a grande maioria termina em "conciliação", sem que o Ministério Público ou o Juiz deles tomem conhecimento e sem que as mulheres encontrem uma resposta qualificada do poder público à violência sofrida.

Em face do efeito praticamente descriminalizador dessa lei, o movimento de mulheres tem debatido algumas soluções e avaliado algumas iniciativas de parlamentares que se encontram no Congresso Nacional, bem como as experiências legislativas de outros países da Região que elaboraram leis contra a violência doméstica. Com tais subsídios, um consórcio de ONGs elaborou uma proposta de lei de enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres calcada na Convenção de Belém do Pará e que afasta a aplicação da Lei 9.099/95.

---

<sup>37</sup> As lesões corporais e as ameaças contra as mulheres, provocadas por pessoas de sua intimidade, em especial por cônjuge ou companheiro, representam mais de 70% dos feitos recebidos pelos Juizados Criminais.

Essa proposta foi apresentada à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres que apresentou, em março de 2005, ao Congresso Nacional Projeto de Lei sobre Violência Doméstica contra a Mulher PL4559/04. Esse PL com o substitutivo apresentado pela Relatora Deputada Jandira Feghali, na Comissão de Segurança e Família, recebeu o apoio da SPM e do movimento de mulheres esperando sua aprovação pelo Congresso Nacional. O novo texto do PL4559/04 prevê a constituição de um Juízo Único, com competência cível e criminal, para julgar os crimes cometidos com violência doméstica e familiar contra a mulher e prover a vítima de medidas necessárias e de políticas públicas e serviços fundamentais ao enfrentamento dessa violência. O PL4559/04, se aprovado retirará, definitivamente, da competência dos juizados especiais criminais os crimes de violência doméstica contra as mulheres.

Reconhecendo os importantes avanços legislativos da última década, incluindo a legislação penal, há que se verificar a eficácia prática e simbólica dessa legislação na vida das mulheres e no imaginário social.

De fato, diversos estudos e pesquisas têm apontado para a persistência da violência de gênero e para a alta impunidade dos crimes cometidos contra as mulheres. Importante estudo realizado pela Organização Panamericana de - OPAS<sup>38</sup>, em 1994, destacou que a estimativa exata da carga global da violência sobre a saúde da mulher ainda é dificultada pelo subregistro das ocorrências. Esse estudo, apresenta um quadro da violência contra a mulher ao longo de seu ciclo de vida. Assim, por exemplo, os abortos seletivos por sexo, praticado em muitos países, caracterizam-se como uma forma de violência pre-natal. O infanticídio feminino, os abusos físicos e sexuais na infância; o casamento precoce, a mutilação genital, a prostituição infantil, marcam a infância de meninas em todo o mundo. A violência doméstica sob a forma de maus tratos e violência psicológicas, o estupro, o assédio sexual e o assassinato caracterizam a violência contra as mulheres adultas, incluindo as mulheres idosas.

O estudo da OPAS ratifica uma série de conclusões de grupos feministas e de profissionais que atendem mulheres vítimas de violência dentre as quais: as mulheres estão mais expostas ao risco da violência cometida por homens conhecidos; a violência de gênero atravessa todos os grupos socio-econômicos; a violência dentro da família é tão danosa quanto a violência praticada por estranhos; apesar das mulheres poderem ser violentas, a maior parte da violência que provoca lesões é cometida pelo homem contra a mulher; a violência dentro das relações tende a aumentar através do tempo; a maioria dos homens violentos não são doentes mentais, ao contrário do senso comum; o abuso emocional e psicológico pode ser tão debilitante como o abuso físico.

Com essa preocupação é necessário compreender que, junto às declarações formais de direitos expressas na Constituição Federal, nos tratados internacionais de direitos humanos e nas leis ordinárias, faz-se necessário um amplo esforço do Estado e da sociedade no sentido de garantir a eficácia das leis com o

---

<sup>38</sup> Lori Heise, Jacqueline Pitanguy e Adrienne Germain - Violencia contra la Mujer: La carga oculta sobre la salud, OPAS, Washington, 1994.

reconhecimento da titularidade real dos direitos das mulheres através de medidas concretas dentre as quais aquelas previstas nos artigos 7º e 8º da Convenção de Belém do Pará que detalham os deveres dos Estados-Partes para a prevenção, erradicação e eliminação da violência contra a mulher.

Belo Horizonte - MG

30 e 31 de outubro e 1º de novembro de 2005