

Ermelinda de Fátima Ireno de Melo

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E
JUSTIÇA NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A
MULHER: reflexões sobre os desafios de se constituir uma
política pública de gênero.**

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Fundação João Pinheiro.
Belo Horizonte
2010

Ermelinda de Fátima Ireno de Melo

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E JUSTIÇA
NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER: reflexões
sobre os desafios de se constituir uma política pública de gênero.**

.

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Social – VI PROAP, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção de título de especialista.

Área de concentração: As Políticas Públicas no âmbito da Segurança e Justiça para o Enfrentamento à Violência Contra a Mulher constituída nestas três últimas décadas.

Orientadora: Maria do Carmo Fonseca

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Fundação João Pinheiro.

Belo Horizonte

2010

Estatuto da Mulher

Jovita Levi¹

[...] Art. IV Fica decretado
que a partir de hoje,
está banida dos dicionários
a palavra violência
pela inutilidade de seu uso.

Os gestos serão suaves
mesmo nas decisões mais fortes,
porque a palavra será a grande espada
na defesa dos direitos e da liberdade.

[...] Art. XI E agora é definitivo...

Mulheres,
Tomem seus lugares,
Respirem fundo,
E alce, vôo na direção de seus sonhos!
Revoguem-se as disposições em contrário!

¹ Jovita Levi, militante feminista, licenciada em Letras e Pedagogia é vice presidente do MPM – Movimento Popular da Mulher

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO:	5
CAPÍTULO 1 - TRABALHANDO O CONCEITO DE ADOCACY	10
1.1. Adocacy: O que é e quais são os seus contornos	10
1.2. O que é uma advocacy feminista e para que ela se constitui?	11
CAPÍTULO 2 – O MOVIMENTO FEMINISTA E DE MULHERES NO BRASIL	13
2.1. Movimento Feminista e de Mulheres no Período Pré Constituinte	15
CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E JUSTIÇA	20
3. 1. O que se discute sobre violência contra a mulher	21
3.2. Avaliando as políticas públicas no âmbito da segurança e justiça com vistas ao enfrentamento à violência contra a mulher.....	22
3.2.1. Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher - DEAM	22
3.2.2. A Lei 9.099/95 e a Violência Contra a Mulher.....	28
3.2.3. Lei 11.340/06 “Lei Maria da Penha”	30
CONCLUSÃO:	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	40

INTRODUÇÃO:

O que são Políticas Públicas? Para iniciar tomarei como base as definições de Lynn, Peters e Dye, por serem elas definições que se aproximam. Para o primeiro, política pública é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Já o segundo afirma que é o somatório das atividades produzidas pelo governo que tem influência direta na vida dos cidadãos. Enquanto o terceiro diz que a política pública esta intimamente ligada com a forma que o governo faz alguma coisa ou deixa de fazê-la. Estes conceitos sofreram críticas por centrarem na ótica exclusiva dos governos, o que poderia deixar de considerar os conflitos eminentes no campo das idéias e dos interesses.

Para vencer o limite das concepções dos autores citados acima, acredito que três aspectos devem ser considerados: 1) a Política Pública tem em sua essência o embate entorno das idéias e interesses; 2) este embate produz conflitos dentro do governo apresentando suas limitações no que tange as suas decisões; 3) na formulação das Políticas Públicas é fundamental a cooperação entre governo, grupos sociais e instituições. Tomando como base o conceito de SOUZA, "a formulação das políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real".

As Políticas Públicas podem ser divididas em quatro formatos: as distributivas, as regulatórias, as redistributivas e as constitutivas. O primeiro formato gera impactos mais individuais do que coletivos. O segundo são mais visíveis ao público e envolvem um aparato mais abrangente na sua formulação. O terceiro se destaca por atingir um maior número de pessoas e tem um caráter mais universalista. Por último, as constitutivas lidam com procedimentos. Segundo Lowi, cada uma destas políticas gera vetos e apoios diferentes, portanto, cada uma será processada ao seu modo.

Se estamos falando em Políticas Públicas porque alguns temas entram na agenda governamental e outras são completamente ignoradas em dado momento? Uma questão chave nesta resposta é entendermos que as Políticas Públicas não se constituem na causalidade e não é meramente escolha exclusivas de governos. Quem melhor define esta dinâmica é Easton, quando ele diz que as Políticas Públicas são resultados dos *inputs*

oriundos do meio ambiente, ou seja, da pressão que a sociedade processa dentro dos governos e também dos *withinputs* que são demandas constituídas no interior do sistema político. Os *inputs* (demandas da sociedade) e os *withinputs* (demandas governamentais) se constituem em seus respectivos ambientes a partir da elaboração do que podemos chamar de atores e atrizes sociais. Estes atores sociais é que farão com que os problemas se constituam ou não em agendas governamentais.

Assim outras perguntas entram em cena: Quem são estes atores e atrizes sociais? Como eles(as) se constituem? Todos os atores e atrizes sociais conseguem fazer com que seus problemas se tornem uma agenda governamental? Os atores e atrizes sociais na constituição de uma Política Pública se constituem tanto pelos grupos de interesses, como pelas organizações sociais (igrejas, movimentos de mulheres, sindicatos, etc.), como pela mídia, pelas agências internacionais de financiamento, pelos partidos políticos e também pelos atores governamentais.

Sabatier (1993) desenvolve o conceito de subsistemas de políticas² (policy subsystems) nos mostrando a multiplicidade desses atores que se constituem em torno da formulação de uma agenda política, e ainda como os mesmos se organizam ou se agregam. Este autor cita como exemplo as coalizões promotoras ou *advocacy coalitions*, formadas pelas organizações governamentais e não governamentais que ao compartilharem de uma mesma idéia passam a agir de forma organizada num determinado cenário com vistas a intervir e provocar novas mudanças. Cabe salientar que no processo de constituição de uma Política Pública ou mesmo de uma agenda a cada um destes atores e atrizes sociais caberá um papel, seja ele de apoio ou de veto à idéia a ser implementada.

Outro aspecto a ser considerado aqui é a formulação da agenda. Tomando como base o conceito de Gusfiel, (1981) (apud Menicucci e Brasil, 2006, p.6) a constituição de agendas está ligada à construção social de um problema o qual obedece a uma estrutura cognoscitiva e moral. Podemos arriscar a dizer que um determinado problema que no passado não se constituía como tal num futuro breve poderá o ser, dependendo do que se torna moral ou amoral por determinados atores e atrizes sociais. Exemplo disso é a implementação da Lei 11.340/06 “Lei Maria da Penha” que veio desmistificar o aspecto sacrossanto do lar, ou seja,

² “Interação de atores de diferentes instituições ativamente envolvidos com um problema de política, e que buscam influenciar as decisões governamentais em uma arena específica” (SABATIER, 1993, apud MENICUCCI; BRASIL, 2006, p.5)

mostrar que o que acontece no ambiente doméstico hoje pode se tornar público, portanto passível da intervenção estatal. Não podemos esquecer que num passado não muito distante este assunto de violência contra a mulher era do âmbito privado e o lema que a sociedade defendia era “briga de marido e mulher não se mete a colher”.

Agendas se constituem por demandas que podem ser novas, reprimidas ou recorrentes. As demandas novas podem ser constituídas por novos atores e atrizes sociais que entram em cena ou por problemas que se num determinado momento não passavam de um “agrupamento de coisas”, passam a figurar na cena agora como demanda. As reprimidas são aquelas que acabam ficando para depois muitas vezes por falta de decisões ou decisões mal elaboradas. E as demandas recorrentes são aquelas que volta e meia entra em cena, mas que ao provocar conflitos não resolvíveis no momento acabam sendo deixadas para um novo cenário. Este cenário não se constitui de forma linear, demandas novas podem ser as demandas reprimidas revisitadas e colocadas em cena em outro formato ou por novos atores e atrizes sociais. Como demanda reprimida pode se configurar como demanda recorrente visto que determinados problemas não conseguem ficar sem soluções sem que eles reapareçam. A citação a seguir trazida por RUA, vem nos mostrar as características necessárias para que um amontoado de idéias se transforme em problema passível a ser transformado em agenda governamental:

Para que uma situação ou um estado de coisas se torne um problema político e passe a figurar como um item prioritário da agenda governamental é necessário que apresente pelo menos uma das seguintes características: a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação de atores individuais estrategicamente situados; b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo; c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum, ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema. (RUA)

Como objeto deste presente trabalho ora apresentado para obtenção de título de especialista em Gestão Social pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro trago para a discussão as políticas públicas no âmbito da segurança e justiça no que tange à violência contra a mulher. Para fins deste estudo divido estas políticas em três momentos: a década de 80 onde são criadas as Delegacias Especializadas no

Atendimento à Mulher – DEAM³, a década de 90 com o advento da Lei 9.009/95 lei esta que instituiu os Juizados Especiais Criminais e o ano 2000, mais precisamente 2006 com a aprovação da Lei 11.340/06 “Lei Maria da Penha”.

Para fins deste estudo tomarei como base três importantes estudos realizados ao longo dessas três décadas, sendo eles: o relatório final da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (2001), a Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs (2005) e o Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil (2008) que está vinculado ao projeto “Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência: Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru)”. Sendo que neste último minha análise estará voltada tão somente para as delegacias do Brasil. Para dialogar com estas pesquisas tomarei como base outras fontes secundárias (legislações pertinentes ao tema, quatro pesquisas de opinião além de publicações acadêmicas e de organizações feministas).

A Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres foi realizada em 2001 sob a coordenação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM e financiamento do Ministério de Orçamento e Gestão – MOG. Três objetivos nortearam a pesquisa: 1) mapear as condições de funcionamentos das DEAMS; 2) diagnosticar suas principais dificuldades; 3) levantar sugestões a partir do olhar de seus profissionais para o bom funcionamento destas delegacias especializadas. Quanto a sua metodologia ela seguiu três etapas, mapeamento do número e localidade de todas as DEAMs envio e coleta de formulários e sistematização dos dados. (CNDM, 2001).

A Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher – DEAMs foi elaborada em 2005 em parceria entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR⁴, a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP vinculada ao Ministério da Justiça, as Secretarias Estaduais de

³ Estas delegacias ora ficaram conhecidas como DDM – Delegacias de Defesa da Mulher, ora como DCCM – Delegacias de Crimes Contra a Mulher ou como citado acima DEAM – Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher.

⁴ A Secretaria com status de Ministério foi criada através da Medida Provisória 103, no primeiro dia do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para desenvolver ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, tendo como desafio a incorporação das especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a sua plena cidadania (site www.presidencia.gov.br/spmulheres).

Segurança Pública/Polícia Civil de diversos estados e especialistas e ONGs que trabalham com a temática da violência de gênero. Este instrumento após vinte anos de existência das DEAMs vem definir o papel fundamental destas delegacias especializadas no contexto da Segurança Pública e na afirmação dos direitos humanos das mulheres definindo as normas indispensáveis ao seu bom funcionamento. (SPM/PR, 2005).

O Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil realizado em 2008, faz parte do projeto de pesquisa “Acesso à Justiça para Mulheres em Situação de Violência: Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América (Brasil, Equador, Nicarágua e Peru)”. No Brasil este projeto foi realizado pela pesquisadora Wânia Pazinato do Núcleo de Estudos de Gênero PAGU vinculado à Universidade Estadual de Campinas PAGU/UNICAMP que teve como objetivo mapear e identificar as principais características das DEAMs no âmbito nacional.

Feita esta exposição passamos agora a discutir pontos que se mostram essenciais para o entendimento das complexidades políticas, culturais e sociológicas do que se entende por violência contra a mulher na perspectiva de gênero. Isto se faz necessário, pois bem sabemos que se uma política pública não se constitui simplesmente de um ato de votação no parlamento e da vontade política do poder público, nas políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher isto ficará mais evidente.

No primeiro capítulo discutirei o conceito de advocacy e principalmente a advocacy feminista. Já no capítulo II se faz necessário resgatar a trajetória do movimento feminista e de mulheres visto que estas são as atrizes principais no Brasil no exercício da advocacy e conseqüentemente na constituição das políticas públicas dirigidas às mulheres. O capítulo III será constituído pela análise das três políticas públicas no âmbito da segurança e justiça para o enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil. Procuraremos evidenciar a discussão dos princípios que geram estas políticas públicas as vulnerabilidades a que estão sujeitas e a passagem que se faz entre uma política pública que enfoca o cidadão sem levar em conta as desigualdades entre os sexos para uma política pública na perspectiva de gênero. Ao final na conclusão levantarei indagações que estão subentendidas no meu trabalho.

CAPÍTULO 1 - TRABALHANDO O CONCEITO DE ADOCACY

1.1. Adocacy⁵: O que é e quais são os seus contornos

O termo *advocacy* não tem um sentido único, ao contrário vem variando ao longo do tempo a partir do contexto político, econômico e cultural no qual ela é aplicada. Neste sentido *advocacy* pode ser um exercício de atores e atrizes sociais para influenciar na elaboração de políticas públicas, como também o exercício de influenciar e defender uma idéia, uma causa.

O exercício de *advocacy* requer dos seus atores e atrizes sociais uma visão de longo prazo, a construção bem elaborada do problema do qual está se tratando (sua dinâmica, teorias diversas levantadas em torno do problema, seu impacto, na vida da sociedade e ainda com quem se pode contar e quem se deve combater), a leitura adequada do cenário político no qual o debate está inserido (nacional e internacional, buscando inclusive conhecer os vários cenários de poder que se configuram em torno do problema), muita paciência e estabelecimento de boas estratégias. Para isso, os atores e atrizes sociais “precisam contextualizar – se no interior do jogo de opções, interesses e agendas que se movem dentro da arena política”. (Bonamusa y Vilar, 1998, p.1, apud Libardoni, 2002, p. 115).

Grupos de interesses, legitimidade, credibilidade, poder e accountability⁶ são condições fundamentais no exercício de advocacy. Para Libardoni (2002), é fundamental definir e compreender estes conceitos para o sucesso da advocacy e principalmente para o fortalecimento da ação política com vistas à transformação social.

No contexto de *advocacy*, legitimidade é o exercício de respaldar ou dar autoridade a alguém ou a grupos para falar e/ou representar os interesses de outrem. Libardoni citando Sisma-Mujer (2000) define legitimidade como “processo pelo qual aquelas que realizam a influência política o fazem em nome de um coletivo que as reconhece e respalda”.

A credibilidade está intimamente ligada com o uso da informação pelas organizações no exercício da *advocacy*, ou seja, a maneira como as lideranças manejam os documentos, as pesquisas ou o conhecimento estabelecido entorno do problema podem gerar ou não confiança naqueles que tem o poder e também nos formadores de opinião. A credibilidade

⁵ A palavra *advocacy* vem do latim *advocare* o que significa ajudar alguém que está em necessidade. Em inglês advém do verbo *to advocate*: apoiar, advogar ou argumentar a favor de alguém.

⁶ Como não se encontra uma tradução para o português que se mantenha fiel ao que se quer expressar a palavra *accountability* a mesma continua sendo utilizada de forma original no inglês.

se interliga com os grupos de interesses gerando maior legitimidade ou não aos seus representantes dependendo de como os mesmos se comportam interna ou externamente à organização.

Accountability se constitui na demanda de prestação de contas ou na responsabilização dos agentes no que tange às suas ações. Este termo vem sendo muito utilizado não só pelos autores do tema da *advocacy*, mas também por aqueles que trabalham com o tema das Políticas Públicas.

1.2. O que é uma *advocacy* feminista e para que ela se constitui?

Para Libardoni (2002), *advocacy* feminista se traduz em:

Uma ação política, uma estratégia integral de influência com base no discurso e na agenda feminista, fundamentada na cidadania e no empoderamento das mulheres para superar as desigualdades entre mulheres e homens e alcançar uma sociedade onde as diferenças de sexo e gênero – e de raça, etnia, classe, geração, orientação sexual – não se traduzam em desigualdades de direitos e acesso ao poder e ao processo de tomada de decisões, na esfera privada e no campo político.

O conceito de *advocacy* feminista chegou à América Latina após a participação assídua das feministas latino-americanas nas conferências internacionais⁷ promovidas pela ONU na década de 90. Ao tomar conhecimento desta prática, as feministas latino-americanas passaram a utilizá-la com vistas a pressionar seus governos a transformar os acordos internacionais firmados nestas conferências em Políticas Públicas nos seus países de origem. É importante ressaltar que a prática da *advocacy* como também o foi a 2ª Onda do Feminismo transportada até então da Europa e dos Estados Unidos, ao chegar à América Latina recebeu uma nova roupagem, um novo contorno e quem sabe até uma nova conceituação, visto que a sua chegada coincidiu com o processo de redemocratização que vários de seus países estavam vivendo.

Sabemos que a redemocratização que o país vivenciou na década de 80 ampliou a participação da sociedade civil colocando em cena vários atores e atrizes sociais que antes ficavam de fora da cena política. Neste sentido, a *advocacy* feminista foi de fundamental

⁷ A III Conferência Mundial da Mulher, em Nairóbi, em 1985, Estratégias para o Ano 2000, é um exemplo destas conferências promovidas pela ONU onde as feministas latino-americanas passaram a ter contato com a temática da *advocacy* feminista e a incorporá-la como estratégia nos seus respectivos países.

importância para o empoderamento das mulheres e sua inclusão como atrizes sociais no processo político e na busca de seus direitos. Não podemos esquecer como bem afirma SAFFIOTI (2004) “a sociedade brasileira repousa sobre um tripé contraditório, que inclui relações de gênero com primazia masculina, racismo contra o negro e relações de exploração-dominância de uma classe social sobre a outra, em detrimento dos menos privilegiados”.

A *advocacy* feminista vem se orientando pela ampliação da cidadania para as mulheres, seja na busca pela sua incorporação nos espaços de decisão como na luta para que seus direitos sejam incorporados nas Políticas Públicas. Para isso, a perspectiva do empoderamento das mulheres se faz um elemento fundamental no exercício da *advocacy* feminista. Segundo Leon (2000) citado por Libardoni, o empoderamento das mulheres tem como objetivo desconstruir as estruturas que reforçam sua discriminação e subordinação com vistas a transformar as relações de gênero existentes na sociedade. E mais, que as mulheres ao conseguirem reconhecer que as discriminações por elas sofridas advêm da supremacia do masculino legitimada pela sociedade possam desafiar os seus sentimentos de inferioridades.

CAPÍTULO 2 – O MOVIMENTO FEMINISTA E DE MULHERES⁸ NO BRASIL

Em 1960 o feminismo ressurgiu na Europa e nos Estados Unidos em torno da bandeira o “Pessoal é Político”. Ao afirmar que “o pessoal é político”, o feminismo trouxe para o espaço da discussão política as questões até então vistas e tratadas como específicas do privado, quebrando a dicotomia público-privado base de todo o pensamento liberal sobre as especificidades da política e do poder político. (COSTA, 2005, p.10).

Esta nova onda do feminismo chega à América Latina, e, portanto no Brasil em meados dos anos 70 em plena ditadura militar o que fez com que tomasse novos contornos diferentes do movimento que vinha da Europa e dos Estados Unidos.

Assim, o movimento de mulheres no Brasil surge com uma dupla identidade: de um lado, fazia parte do movimento contra a ditadura, já que muitas de suas militantes pertenciam a grupos de resistência; de outro, apresentava-se como um ator social novo na luta pelo reconhecimento da condição da mulher enquanto problemática social. (BARSTED, 1994, P.40)

Como decorrência do Golpe Militar em 1964 e com a edição do Ato Institucional 5 – AI – 5 em 1968, o movimento feminista e de mulheres foi jogado para a clandestinidade como os demais movimentos de esquerda no país. Neste contexto passou a atuar como um movimento que lutava contra a opressão das mulheres, mas também a sua luta se estabeleceu pela redemocratização do país.

O ano de 1975 se destacou pela comemoração do Ano Internacional da Mulher instituído pela ONU. No Brasil, foram realizados vários encontros em Belo Horizonte – MG, São Paulo – SP e Rio de Janeiro – RJ onde se debatiam temas sobre o novo ordenamento do feminismo que nascera na Europa e nos Estados Unidos. Outro destaque ainda desta década foi a criação de dois jornais, o Jornal “Brasil Mulher”, no Estado do Paraná, ligado ao Movimento Feminino pela Anistia e a criação do Jornal “Nós Mulheres” fundado por um grupo de feministas e mulheres universitárias. Estes dois jornais “Brasil Mulher” e “Nós Mulheres” passaram então a ser o porta-voz do Movimento Feminista no Brasil.

⁸ Há que se fazer aqui uma diferenciação entre movimento feminista e movimento de mulheres, visto que estas serão as atrizes principais citadas ao longo deste trabalho. Em linhas bem gerais, o feminismo é uma filosofia, um movimento político que veio denunciar a existência de uma opressão específica a todas as mulheres indiferente de sua classe, religião raça e/ou etnia. O movimento de mulheres se constitui mais nas periferias entorno de ações mais específicas como as discussões do alto custo de vida, a falta de creche, etc.

Trazer a baila assuntos como o aborto, a violência contra a mulher e a subordinação das mulheres que ora se constituíam como da esfera privada acabou provocando enormes conflitos nos espaços que muitas feministas atuavam. Se por um lado havia um sistema econômico centrado no poder do capital, por outro as feministas denunciavam que havia um outro sistema denominado patriarcado que trazia em seu centro a primazia masculina. Por trazer estas discussões dentro dos sindicatos e dos partidos as feministas ficaram taxadas como aquelas que pretendiam dividir o movimento e servir à “Ordem Vigente”. O relato abaixo de Bete Cataldo vem nos mostrar como se dava este conflito que muitas vezes acontecia no interior de seus próprios questionamentos para depois tomar o espaço de suas organizações:

Até então, acreditava que a luta contra a ditadura militar, que nos afligia e angustiava, deveria concentrar todas as energias inesgotáveis de que parecíamos dispor. O que haveria de tão especial na condição feminina que nos levasse a desviar a atenção do combate aos horrores da tortura, ao suplício da censura prévia ou à privação dos direitos civis elementares? [...] Pois, então, havia a especificidade da luta da mulher. Existia a dupla jornada de trabalho, a opressão à sexualidade, a desigualdade nas oportunidades do mercado de trabalho. [...] Não poderia haver dúvida de que os gêneros eram dessemelhantes aos olhos da lei e do aparato institucional. [...] (CATALDO, 2008, P. 63)

Ainda ao longo da década de setenta, milhares de mulheres da classe operária e da periferia, mães e donas de casa começaram a se organizar não no movimento feminista, mas sim em sindicatos e associações de bairro para discutir seus problemas como a falta de creche para deixar seus filhos enquanto trabalhavam e o alto custo de vida levantando suas demandas através de questionários⁹ que elas mesmas aplicavam o que também acabou mostrando o forte caráter mobilizador de massas destas atrizes.

Como as organizações tanto as sindicais quanto as partidárias e religiosas eram dirigidas por homens as feministas inúmeras vezes se viram “impedidas” de se encontrarem com estes grupos de mulheres da periferia. Mas, apesar de todas as barreiras impostas por estas lideranças o movimento feminista e o movimento de mulheres conseguiram se encontrar e

⁹ Em 1975, aproveitando o Ano Internacional da Mulher, instituído pela ONU, estas mulheres escreveram a primeira Carta das Mães às autoridades, segue um pequeno trecho da mesma: “ Sendo o Ano Internacional da Mulher, nós, mulheres de São Paulo, nos unimos e fizemos uma pesquisa sobre o custo de vida, porque é um dos principais problemas do povo. O resultado de 2 mil pesquisas feitas por nós mostrou que, nos bairros onde moramos [...] o pai de família é obrigado a trabalhar quase noite e dia [...]. Também a mãe trabalha. Muitas crianças em idade escolar tem que fazer biscate [...] em vez de ir para a escola. Isto tudo está prejudicando as nossas famílias” (apud TELES, 1993, p.79)

se “constituir como sujeitos de sua própria luta, transferindo para o espaço público sua atuação rompendo assim a sua invisibilidade histórica” (BARSTED, 1994, p.41).

Mas, as mulheres não só estiveram à frente das lutas emancipatórias no país. Como exemplo da participação das mulheres no campo conservador três movimentos da década de 60 ficaram conhecidos e se destacaram: a União Cívica Feminina, o Movimento da Arregimentação Feminina - MAF e a Campanha da Mulher pela Democracia.

Estas entidades começaram a surgir em meados de 1962, com um caráter de contrapor a ameaça de qualquer mudança de perfil mais popular no país. Conseguiram organizar milhares de mulheres (500 mil em São Paulo e 200 mil em Minas Gerais) que ficaram conhecidas como as “Marchadeiras” por terem engrossado a Marcha com Deus pela Família e a Liberdade. Esta marcha foi um dos pilares de derrubada do governo de João Goulart e consequentemente a instalação da ditadura no Brasil.

É dentro desta multiplicidade de cenários onde as mulheres ora se convergiram a favor da luta pela redemocratização do país, ora se apresentavam favoráveis ao sistema, que o movimento feminista atuou no Brasil. Esta atuação foi constituída pela rebeldia, onde a luta se dava contra o ordenamento patriarcal presente nas instituições como à família, os sindicatos e os partidos políticos.

2.1. Movimento Feminista e de Mulheres no Período Pré Constituinte

Em meados da década de 70 o movimento feminista enfrentou uma longa fase onde esteve em pauta a discussão sobre a autonomia do movimento, o que de certa forma estava vinculado à participação ou não das feministas no aparato estatal. Esta temática como tantas outras levadas a cabo dentro do movimento não foi fácil de ser resolvida, visto que o grupo favorável à participação no aparato estatal e o contrário a esta incorporação não conseguiram chegar a um consenso sobre o melhor caminho a tomar.

Estas discussões voltaram à cena nos anos 80 e 82 como nos relata o texto abaixo:

[...] a reorganização partidária começou a descaracterizar as práticas autônomas dos movimentos, os grupos se dividiram e se desmancharam. Na divisão muitas feministas se concentraram nos partidos, outras permaneceram somente no movimento. Os discursos feministas invadiram os discursos

partidários, mas as práticas autônomas se reduziram (LOBO, 1987, P.50, APUD COSTA, 2009, P.61).

Se dentro do movimento feminista a discussão acontecia em torno da participação ou não no aparato estatal, sendo que um grupo defendia esta participação. Fora dele é importante ressaltar que o movimento das mulheres operárias e da periferia já mencionados no capítulo II acabou deixando o eleitorado feminino no foco dos partidos políticos.

Sob o efeito destes dois fenômenos citados acima em 1983 nos estados de Minas Gerais e São Paulo com a eleição dos governos do PMDB¹⁰, foram criados os dois primeiros Conselhos da Mulher. No primeiro ele ficou conhecido como Conselho Estadual da Mulher e no segundo, Conselho Estadual da Condição Feminina. Em seguida, em 85 no então governo de José Sarney foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM¹¹. Estes três conselhos foram criados com caráter executivo, ou seja, de execução de políticas dentro das administrações públicas. Hoje os Conselhos da Mulher, sejam eles Nacional, Estadual ou Municipal passaram a ter simplesmente o caráter de controle social e não mais de execução de políticas. Esta característica última é de responsabilidade das Secretarias e/ou Coordenadorias das Mulheres instituídas a partir da década de 90 nos aparelhos de Estado.

O CNDM¹² pelo seu caráter mobilizador ao longo da Constituinte acabou superando a resistência das feministas antes contrárias ao que elas chamaram à época de “institucionalização do movimento”, como nos relata COSTA, no trecho abaixo.

No período da Assembléia Constituinte, conjuntamente com o movimento feminista autônomo e outras organizações do movimento de mulheres de todo o país, o CNDM conduziu a campanha nacional “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher” com o objetivo de articular as demandas das mulheres. Foram realizados eventos em todo o país e posteriormente as propostas regionais foram sistematizadas em um encontro nacional com a

¹⁰ As feministas que se encontravam à época filiadas ao PMDM eram do grupo favorável à participação no aparato estatal. O que facilitou a criação destes dois conselhos.

¹¹ O CNDM foi criado pela Lei n. 7.353/85 vinculado ao Ministério da Justiça com vistas a “promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher, assegurando-lhe condições de liberdade e igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país”. A mesma Lei criou o Fundo Especial de Direitos da Mulher que dotou o CNDM de recursos necessários para o desenvolvimento de suas atividades. A estrutura do CNDM era, então: Conselho Deliberativo, Assessoria Técnica e Secretaria Executiva (site www.preidencia.gov.br/spmulhers).

¹² Também podemos destacar como atuação do CNDM no período de 85 a 89: apoio aos estados na criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher e as campanhas publicitárias na mídia entorno de temas variados como a prevenção d câncer de mama e da violência doméstica e sexual e o combate ao racismo.

participação de duas mil mulheres. Estas demandas foram apresentadas à sociedade civil e aos constituintes através da Carta das Mulheres à Assembléia Constituinte [...] (COSTA, 1998, P.117, APUD COSTA, 2009, P. 63).

Outro ponto importante para a mobilização das mulheres na Constituinte, foi a eleição das deputadas federais, mesmo que em número bem inferior¹³ aos dos homens. Assim, o triângulo formado pelas deputadas eleitas, os Conselhos Estaduais e Nacional da Mulher e o Movimento Feminista Autônomo acabou garantindo um melhor acompanhamento dos trabalhos dos deputados(as) constituintes e a defesa dos direitos das mulheres perante às leis que estavam sendo elaboradas. Como resultado da atuação eficiente deste triângulo, podemos destacar o que ficou conhecido como o Lobby do Batom.

Por intermédio de uma ação direta de convencimento dos parlamentares, que ficou conhecida na imprensa como o lobby do batom, o movimento feminista conseguiu aprovar em torno de 80% de suas demandas, se constituindo no setor organizado da sociedade civil que mais vitórias conquistou. A novidade deste processo foi a atuação conjunta da chamada “bancada feminina”. Atuando como um verdadeiro “bloco de gênero”, as deputadas constituintes, independentemente de sua filiação partidária e dos seus distintos matizes políticos, superando suas divergências ideológicas, apresentaram, em bloco, a maioria das propostas, de forma suprapartidária, garantindo assim a aprovação das demandas do movimento. (COSTA, 2009, p. 63)

Portanto, foi sob o cunho das bandeiras “O pessoal também é Político”¹⁴ e “Constituinte pra Valer tem que ter Palavra de Mulher” que o movimento feminista e de mulheres se fez presente na Constituinte discutindo os direitos das mulheres e formulando propostas para o texto da nova constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988, oitava Constituição brasileira, estabeleceu, pela primeira vez na história do país, que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem como fundamento, a cidadania e a dignidade da pessoa humana e que se rege nas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos (art. 2º, incisos II e III, e art. 4º, inciso II). Esses dispositivos introduzidos no texto constitucional demonstram e reforçam a existência de um compromisso nacional com a proteção e promoção dos direitos humanos, fato inédito e de grande importância na história política brasileira.

¹³ Dos 559 deputados federais constituintes, apenas 26 eram mulheres.

¹⁴ Esta bandeira se cunhou na constituição do que ficou conhecido como a “2ª Onda do Feminismo” que chegou à América Latina no início da década de 60

Neste mesmo texto constitucional ficaram registradas várias propostas dos movimentos feministas e de mulheres e mesmo quando o movimento não conseguiu aprovar suas demandas pelo menos conseguiu barrar as propostas que viriam prejudicar a vida das mulheres. Como exemplo deste último caso podemos citar a temática do aborto. Na arena da Constituinte de uma forma mais simplificada podemos dizer que dois grupos de atores e atrizes atuaram no entorno desta temática. De um lado um grupo formado pelas feministas tentando aprovar a legalização do aborto e do outro um grupo formado pelos deputados evangélicos e católicos que tentavam introduzir no texto constitucional “o direito a vida desde a concepção”. Caso o segundo grupo de atores ganhasse a luta nesta arena haveria um retrocesso na legislação brasileira no que tange ao abortamento legal¹⁵. Neste caso, o que de início pareceu uma derrota para movimento feminista que não conseguiu incluir no texto da constituição a legalização do aborto, no segundo momento se traduziu numa vitória, visto que a organização do movimento feminista conseguiu pelo menos barrar a proposta defendida pela bancada dos deputados evangélicos e católicos.

O tema do aborto sempre foi muito caro ao movimento feminista, e se não foi fácil travar esta discussão na Constituinte ainda é difícil nos dias de hoje. Haja vista a polêmica travada em torno do PNDH – 3 (III Plano Nacional de Direitos Humanos) lançado pelo Presidente da República no dia 21 de dezembro de 2009, no item que trata da temática do aborto. O que vemos é a retomada dos mesmos atores e atrizes de antes e como se vê no trecho abaixo a organização de mulheres se faz presente novamente nesta arena:

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher [CNDM] através das representações constituídas pela sociedade civil vem a público manifestar seu apoio ao Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi e ao III Programa Nacional de Direitos Humanos [PNDH 3], lançado pelo Presidente da República no dia 21 de dezembro de 2009, fruto das proposições aprovadas na 11ª Conferência Nacional de direitos humanos, realizada em 2008. Para além do que representa esse PNDH 3 na consolidação da democracia em nosso País, nosso apoio também se estende à justa e corajosa iniciativa de inclusão do tema dos direitos sexuais e reprodutivos no mencionado Programa, explicitado nos seguintes termos: “apoiar a aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos”. É de conhecimento de todos/as que a prática do abortamento inseguro realizada na clandestinidade tem trazido, ao longo dos anos, sérias consequências na vida de um importante contingente de mulheres e, conseqüentemente, inevitáveis prejuízos aos cofres públicos devido aos

¹⁵ O Abortamento Legal está previsto no Código Penal de 1940, permitindo o aborto para os casos de estupro e de risco a vida da mãe.

graves e reconhecidos problemas de saúde pública daí decorrentes, por afetar a saúde física e mental das mesmas. (CNDM, Nota Pública - III Programa Nacional de Direitos Humanos, 2010).

Tomando como base o exemplo acima podemos dizer que a arena pública, ou seja, que os cenários que ora se constituem num determinado momento podem voltar a se constituir em outro. E que os atores e atrizes sociais que atuaram no primeiro se reconstituem no próximo. Mas, não podemos ser ingênuos de achar que o poder de cada um será constituído como o mesmo de outrora. É melhor acreditarmos que no tempo que se fez passar de uma arena a outra, os atores e atrizes se modificaram, portanto o poder também o foi.

Dentre tantos temas incorporados à Constituição Federal de 1988 que afeta diretamente a vida das mulheres destacamos o que se refere à saúde da mulher e o tema da violência doméstica. O primeiro foi incorporado no § 7, do artigo 226 que diz “Fundada nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar os recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas”. Já o tema da violência foi incorporado ao § 8º do artigo 226: “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”. Este último acabou desembocando na criação da Lei 11.340/06 “Lei Maria da Pena¹⁶”. Estes avanços apontados na Constituição Federal, de 1988, se estenderam para as Constituições Estaduais de 1989 e para as Leis Orgânicas Municipais de 1990.

¹⁶ A Lei Maria da Pena também está sob a égide da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

CAPÍTULO 3 – AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ÂMBITO DA SEGURANÇA E JUSTIÇA

O tema da violência contra a mulher está na pauta do movimento feminista desde meados da década de 70 quando chega à América Latina e conseqüentemente ao Brasil o que ficou caracterizado como a Segunda Onda do Feminismo. Este tema pode-se afirmar ser basicamente o único que convergia tanto no movimento feminista quanto no movimento de mulheres, visto que o mesmo atingia tanto as mulheres de um grupo quanto do outro. Se podemos assim dizer, o fenômeno da violência é extremamente “democrático”, pois atinge quase na mesma proporção as mulheres, não fazendo distinção de classe, de raça ou de credo.

Tornar público o fenômeno da violência contra a mulher, é retirá-lo do âmbito do doméstico, ou seja, do privado para dar sentido político ao mesmo. E assim, mostrar que o espaço da casa ou da intimidade da família, ao contrário do que todos pensavam, pode ser um espaço onde mais acontecem atrocidades na vida das mulheres. Neste sentido, quando estudiosas do tema passaram a denominá-la como violência doméstica, o então espaço sacrossanto do lar passou a ser desmistificado.

Como já discutimos anteriormente, as políticas públicas se constituem de demandas ora advindas do ambiente externo (*inputs*) ora do ambiente interno ao governo (*withinputs*) ou até mesmo da convergência de ambas. As políticas públicas para o enfrentamento à violência contra a mulher podemos assim dizer são resultados da pressão, ou melhor, utilizando um outro conceito já trabalhado neste texto, são resultados da *advocacy* feminista.

Nogueira (1998), citado por Bruno Lazzarotti (2004, p. 36) vai dizer que as políticas públicas são intenções políticas convergidas em conseqüências sobre determinados grupos sociais. Neste sentido ele as divide em quatro dimensões: normativa, analítica, modelo de organização e modelo de gestão. Ao falar sobre o marco analítico, ele afirma que toda política pública se baseia no conhecimento que se tem do problema, no modelo de causa e efeitos. As perguntas mais usais para se constituir uma política pública, portanto deveriam ser: “quais as causas imediatas e remotas do problema? Como as atividades e produtos gerados podem alterar este problema? O que funciona e como?” Costa (2004, p. 36)

Tomando como base a definição acima, iniciaremos o debate entorno das três políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher no âmbito da segurança e justiça entendendo de qual fenômeno estamos falando. Pois comungando com a definição Nogueira (1998), sabemos que na constituição de uma política pública o grau de conhecimento sobre o fenômeno nos dirá como a política será elaborada, quiçá implementada.

3. 1. O que se discute sobre violência contra a mulher

Se fizermos uma pesquisa sobre o tema da violência que atinge as mulheres, veremos uma vasta produção que tentam explicar esta violência: algumas frágeis, outras equivocadas, deixando de considerar as diferenças de gênero. Poucos modelos são consistentes.

Algumas teorias baseadas nos pressupostos psicanalíticos trabalham com os traços de personalidade e sua formação nos primeiros anos de vida, predispondo à violência ou à submissão, à passividade ou à agressividade, a condutas obsessivas-compulsivas ou paranóides (DESCHNER, 1984, apud SMIGAY, 2000). A teoria da aprendizagem social sugere que indivíduos que tiveram uma severa disciplina na infância ou estiveram sob forte exposição à violência mostrarão maior predisposição para utilizar estratégias semelhantes na vida adulta. Esta teoria orienta uma leitura a partir de uma perspectiva intergeracional de transmissão da violência entre os envolvidos (STEINMETZ, 1987; STRAUS e SMITH 1990; SIMONS, 1996, apud SMIGAY, 2000).

Segundo SMIGAY (2000), a fragilidade destas teorias é perceptível quando se reconhece aí um olhar somente no sujeito psíquico, produzindo uma leitura dicotomizada da realidade, como se o problema estivesse em cada um, agressor e vítima sem considerar a política de gênero e a conjuntura socioeconômica que engendram o fenômeno.

Outro conceito importante estudado é o de violência de gênero. Para SAFIOTTI e ALMEIDA (1995, p.159), violência de gênero é “um padrão específico de violência que visa à preservação da organização social de gênero, fundada na hierarquia e desigualdades de lugares sociais sexuais que subalternizam o gênero feminino”. Estas mesmas autoras ainda vão dizer que esta violência vai se ampliando na proporção direta em que o poder masculino é ameaçado e a mesma se apresenta em duas faces: “é produzida no interior de densas relações de poder, objetivando o controle da categoria que detém sua menor parcela; revela impotência de quem a perpetra para exercer a exploração-dominação, pelo

não-consentimento do alvo desta forma de violência”. A violência de gênero no espaço da intimidade¹⁷ é uma violência específica com tendência à rotinização e à cronificação.

Não se pretende aqui trabalhar com o conceito de vítimas passivas. Sabemos que as mulheres reúnem forças e travam uma grande batalha para sobreviverem no contexto da violência de gênero. Porém, é sabido que no interior das relações afetivas o poder se dá de forma hierarquizada e desigual, cabendo à mulher a menor parcela. Ao final, por mais que elas reajam, estarão sempre em grande desvantagem.

Outras explicações para o fenômeno da violência contra a mulher vão surgindo, mesmo que não possam ser considerados como teorias. Exemplo disso são os discursos em torno do uso do álcool e de outras drogas para explicar o ato violento perpetrado pelos homens às suas companheiras. Neste sentido o foco passa a ser o combate a este tipo de vício e não mais o enfrentamento da violência sofrida pelas mulheres.

3.2. Avaliando as políticas públicas no âmbito da segurança e justiça com vistas ao enfrentamento à violência contra a mulher.

3.2.1. Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher - DEAM¹⁸

Na década de 80, a cidade de Belo Horizonte – Minas Gerais acabou sendo palco de vários assassinatos de mulheres perpetrado pelos seus companheiros e ou ex companheiros em nome da legítima defesa da honra. Em resposta a estes assassinatos e também com vistas a cobrar do aparato governamental uma resposta que viesse a coibir este tipo de fenômeno, o movimento feminista e de mulheres deste estado passou a fazer campanhas de mobilização entorno do lema “Quem Ama não Mata”. O ato público mais importante que acabou entrando para a história do país aconteceu no final da tarde do dia 18 de agosto de 1980 nas escadarias da Igreja São José, localizada no centro da capital mineira (Belo Horizonte) que reuniu entorno de 500 pessoas (mulheres e homens). Todos os detalhes, esde o horário¹⁹ e o local do ato foram pensados para que este se transformasse em matéria nacional.

¹⁷ Este conceito de violência no espaço da intimidade é utilizado e desenvolvido por SMIGAY (2000) em sua tese de doutorado. Relações Violentas no Espaço da Intimidade: drama privado ou tragédia pública.

¹⁹ O ato começou às 17:00 para que houvesse tempo hábil de ser editado e enviado via satélite para o Jornal Nacional da TV GLOBO. Veja o que disse uma feminista à época “A Globo usou - nos demais e vice-versa.

Este fato ocorrido em Minas Gerais acabou influenciando para que o tema da violência contra a mulher conseguisse entrar na agenda pública do país. Em São Paulo no governo de Franco Montoro o então Secretário de Segurança Pública, Michel Temer teve a idéia de se criar uma delegacia especializada em crimes contra a mulher. À época as feministas reivindicavam não somente uma atuação de criminalização da violência, mas também de “serviços integrados de atenção à mulher em situação de violência”²⁰ por perceberem que a violência se constituía em um cenário de múltiplas faces. Mas, vencidas as resistências quanto à implementação de uma política pública vinculada ao aparato policial, as feministas passaram a atuar na elaboração e implementação deste projeto. Devemos aqui considerar que a resistência das feministas quanto a este modelo de política vinculado ao aparato policial advinha de uma experiência negativa que muitas delas tiveram com a polícia repressiva. Não podemos esquecer que estas mulheres em sua grande maioria vinham dos grupos de resistência à ditadura militar no país.

A delegacia da mulher do Estado de São foi instalada em agosto de 1985 através do decreto 23.769, de 06 de agosto de 1985. Logo em seguida, no mesmo ano foi criada a DEAM de MG, através de uma instrução normativa. A criação destas duas delegacias da mulher como também dos dois conselhos estaduais da mulher não foram constituídos por mera coincidência, mas sim porque Minas Gerais e São Paulo na primeira eleição após quase vinte anos de ditadura conseguiram eleger seus governadores ligados ao PMDB²¹ único partido de oposição que conseguiu sobreviver na legalidade no período da ditadura. E como já mencionamos anteriormente, as feministas orgânicas do PMDB eram favoráveis à articulação entre governo e movimento o que facilitou o diálogo com os seus representantes para a constituição destas políticas.

O movimento feminista e de mulheres a partir de então vem exercendo a *advocacy* feminista em dois aspectos: para a ampliação do número destas delegacias no interior do país e também para a formação em gênero dos seus profissionais. Mas, como já sabemos que para o exercício de uma boa *advocacy* é necessária muita paciência, as feministas continuam na luta, porém sem lograr muito êxito.

Tudo bem, houve benefícios de ambos os lados e todos lucrámos” (Celina Albano citada por Dinorah Carmo, 2008, p. 70)

²⁰ Estes serviços são compostos por assistência psicológica, jurídica e social. (Santos, 1999, 2005, 2008, apud Pasinato, 2008, p. 10)

²¹ À época este partido se denominava como Movimento Democrático Brasileiro - MDB

Nos 26 anos de existência desta política pública o número de delegacias distribuídas pelo país não são muito animadores. Em 1993, o Relatório Final da CPI Sobre a Violência Contra a Mulher²² apurou que nesta época existiam 125 delegacias especializadas. Já em 2001 este número pulou para 307 delegacias e em 2004 segundo a pesquisa “Perfil Organizacional das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher” realizada em 2003/2004 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENAPS em parceria com a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM este número não passava de 340 delegacias de mulheres em todo Brasil, sendo que 40% estão concentradas na região sudeste. Não podemos esquecer que estamos falando de uma realidade de um país composto por 5.840 municípios.

As DEAMs são vinculadas à Secretaria de Segurança Pública²³ de cada estado. Neste sentido, estas delegacias não obedecem a um padrão comum de institucionalidade sendo constituídas através de documentos oficiais da Polícia Civil que podem variar desde uma lei estadual, como um decreto ou até mesmo uma instrução normativa que tem como objetivo definir as atividades e as atribuições oficiais das DEAMs no âmbito do Estado onde elas estão circunscritas.

O trecho abaixo retirado da Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres, realizada em conjunto pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Ministério da Justiça em 2001 retrata bem esta diferença de atuação das DEAMs no território nacional:

Como era de se esperar, 93,93% das DEAMs participantes da pesquisa afirmaram ser sua atribuição o atendimento às mulheres vítimas de violência, enquanto 92,13% agregaram a essa função o registro, apuração e investigação de queixas. É importante destacar também que 69,66% das DEAMs têm também como obrigação atender crianças e adolescentes vítimas de violência. (CNDM, 2001, p. 11).

Mais do que a divergência de atuação das delegacias especializadas, os dados apresentados acima nos mostra uma outra realidade no mínimo inquietante. Por se tratar de uma política pública institucionalizada dentro da Polícia Civil, 7,87% das delegacias de mulheres não cumprem o seu papel principal que deveria ser o de registro, apuração e

²² A Câmara dos Deputados em 1993 instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito com vistas a investigar a questão da violência contra a mulher no Brasil.

²³ Em cada estado também as secretarias recebem uma denominação diferente. Aqui em Minas Gerais as DEAMs estão vinculadas à Secretaria de Estado de Defesa Social.

investigação de queixas. E mais uma vez lançando mão dos dados da pesquisa referida acima podemos perceber que esta inquietação poderá ser ainda maior quando nos deparamos com as respostas das delegadas(os) sobre a atribuição normatizada pelo Estado às DEAMs: 42,70% respondem ser obrigação das DEAMs a promoção de conciliação e mediação entre as partes conflitantes, 37,83% definiram a prevenção da violência como sua função e 29,59% trazem também como atribuição das DEAMs além de outras o atendimento psicológico e social.

Aqui já nos deparamos com um problema que vem refletindo na prática interna e externa às DEAMs, ou seja, a definição sobre a forma de intervenção ou a natureza do problema a ser resolvido pelas mesmas tem-se apresentado de forma muito conflituosa. E o resultado deste conflito que por ora ainda ao menos na prática parece não resolvido vem trazendo dificuldades para o bom êxito das delegacias de mulheres no que tange ao enfrentamento da violência contra a mulher. Internamente destacamos a visão preconceituosa que a corporação passou a ter das DEAMs e dos seus profissionais respectivamente, visto que qualquer atividade que não seja de cunho restrito à ação policial é encarada como ponto negativo, como demérito à eficácia e eficiência da delegacia. Neste sentido os dois relatos abaixo explicitam com riqueza de detalhes a visão preconceituosa da corporação sobre o trabalho das DEAMs:

“Ela é vista como órgão que dá apoio assistencial. A maioria dos casos apurados pelas DDMs são crimes de menor potencial ofensivo e os DPs trabalham com casos de maior gravidade. Quando há funcionários muito eficientes, eles não são enviados às DDMs e sim para os DPs para apurar os casos graves e são esses que a população cobra com maior rigor de nossos governantes e superiores. Muitos entendem que o nosso trabalho é fácil de ser resolvido, mas acaba sobrecarregando as DDMs e o pior que isso é o nosso stress com casos que não deveriam estar sobre os nossos cuidados”. (CNDM,2001).

“Elas são bem vistas pela sociedade, mas “interna corporis” são vistas pelos colegas e funcionários como uma delegacia de menos importância. [...] funcionários são lotados a contra gosto, muitos vem ‘de castigo’ e não possuem capacitação adequada, enfim, é uma delegacia renegada ao 2º plano”. (CNDM, 2001).

Externamente, o destaque está na pouca resolutividade das investigações dos casos de violência sofrida pelas mulheres, o que leva um descrédito quanto a importância da denúncia como fator inibidor deste fenômeno. Os relatos acima apresentados acabam mostrando o porquê desta não resolutiva, visto que se a atenção para esta atividade está fora das

DEAMs, ou seja nos Departamentos de Polícia - DPs os casos de violência sofrida pelas mulheres que são específicos das DEAMs também passam a ficar em “2º plano”.

Não podemos apostar que a visão preconceituosa dentro da corporação policial advém somente das atividades extra policiais desenvolvidas dentro destas delegacias. É fundamental reconhecer que o espaço da Polícia Civil é eminentemente masculino, tanto pelo número expressivo de homens²⁴ na corporação quanto pelo próprio exercício do poder implícito na ação policial, e deste ponto de vista se faz necessária duas reflexões: a primeira que as delegadas acabam sofrendo uma dupla discriminação dentro da estrutura da Polícia quando passam a fazer parte da institucionalidade das Delegacias de Mulheres, por ser mulher e também por compor o quadro funcional de uma delegacia reconhecida de segunda categoria, segundo que as profissionais mulheres, sejam delegadas ou escrivãs, trazem consigo arraigado um preconceito de gênero o que faz com que elas passem também a discriminar as demais mulheres que se figuram como vítimas e procuram as delegacias especializadas. Veja este relato:

“Acredito que não há discriminação. Os distritos comuns manifestam que se ‘livraram das famosas ZICAS’. Nossa seccional oferece todo o apoio e compreensão que necessitamos.” (CNDM,2001).

Este depoimento é de uma delegada que ao ser perguntada a respeito de como as DEAMs são vistas na estrutura policial ela responde que não há discriminação porque elas conseguem retirar das demais delegacias as famosas “ZICAS”²⁵. Este jargão que com certeza deve ser muito utilizado pela polícia reflete bem o que acabamos de dizer sobre a existência do preconceito também por parte da corporação feminina das delegacias. E aqui se faz importante lembrar que uma das demandas do movimento feminista e de mulheres era sobre a composição de preferencialmente 100% de mulheres do quadro de recursos humanos das delegacias especializadas por acreditarem que assim o ambiente das DEAMs seria mais acolhedor e menos preconceito para atender às demandas das mulheres que se figuravam enquanto vítimas da violência perpetrada pelos seus companheiros.

²⁴ Pesquisa realizada pela SENASP em 2006, mostra que as mulheres representam somente 22% dos membros da corporação. Quando se trata da distribuição das funções o que se vê é uma desigualdade gritante: nas funções operacionais (delegados e investigadores de polícia), há em média 4,6 homens por cada mulher; já na parte administrativa (como os escrivão), há 0,8 homens para cada mulher. (SENASP 2006)

²⁵ “ZICAS” é um termo jocoso utilizado pelos policiais para os casos que segundo eles não fazem parte do trabalho da polícia mas acabam chegando até eles.

Outro fator importante a ser considerado na avaliação dos trabalhos das DEAMs é a visão que seus trabalhadores trazem sobre o fenômeno da violência. É unânime a fala dos profissionais que atuam nas delegacias especializadas, sejam eles escrivãos(ãs), delegadas(os) e demais funcionários dizer que os mesmos não estão preparados para receber este tipo de vítima (no caso a mulher em situação de violência) pois as mesmas chegam quase sempre muito chorosas ou em total desequilíbrio emocional. Não podemos desconsiderar o que estes profissionais falam, pois sabemos que a violência sofrida por estas mulheres acaba deixando não só marcas físicas que se expressam no corpo, mas também marcas na alma produzida por anos de violência sofrida o que faz com que muitas mulheres ao procurar o aparato policial não consigam responder com clareza as perguntas feitas por estes profissionais. Mas, o debate central não está na ausência ou presença da dor destas mulheres, mas sim no tipo de atendimento que os profissionais acabaram desenvolvendo dentro destes espaços embasados a partir desta lógica.

A violência sofrida por estas mulheres é vista por estes profissionais como um problema de cada indivíduo que quase sempre está vinculado a um problema emocional ou patológico (neste caso da mulher agredida que precisa de um tratamento psicológico ou do homem agressor que precisa ser encaminhado para um tratamento junto aos Alcoólicos Anônimos) ou como um problema social quando se enfoca o problema financeiro ou ainda como um conflito afetivo vivido pelo casal e não como uma violação do direito daquela mulher que estava ali procurando o aparato policial. Neste sentido, o objetivo precípua das DEAMs que está vinculado ao registro, apuração e a investigação das queixas crimes acabam ficando relegados ao segundo plano.

Ao considerarmos todos os elementos levantados acima, como o papel híbrido das DEAMs, a visão de cunho mais social que o trabalho desenvolvido desperta não merecendo o trabalho investigativo pelos policiais e os preconceitos internos à corporação podemos arriscar a dizer que o fenômeno da violência contra a mulher ainda é percebido como do âmbito do privado. Neste sentido, a resistência sofrida pelo movimento feminista nos anos 70 quando elas atreveram a dizer que o privado também era público, neste caso se tratando da violência de gênero a resistência de tornar este problema de fato um problema político continua latente no aparato da segurança e justiça.

A dificuldade de desenvolvimento de um bom trabalho dentro das delegacias especializadas ao longo destes 26 anos não está condicionada somente ao custo simbólico vivenciado pelos seus profissionais e nem tão somente do conhecimento equivocado que os mesmos têm sobre o fenômeno da violência de gênero. Ao ultrapassar o campo do simbólico elas se esbarram na falta de estrutura destas delegacias. Em 2001, quando da pesquisa realizada pelo CNDM, foi apurado que 32,58% das DEAMs não possuíam armas de fogo, 20,60% não dispunham sequer de uma linha telefônica, 19,10% não tinham viaturas para realizarem o seu serviço, 74,16% não possuíam coletes a prova de bala e ainda somente 4,2% afirmaram possuir um banco de dados e 13% apenas possuíam acesso à internet. Estes dados parecem refletir a visão da corporação sobre o papel hegemonicamente social realizado pelas DEAMs. E assim o sendo não se faz necessária a disponibilização de recursos físicos e tecnológicos na mesma medida que acontece com os outros Departamentos de Polícia.

Quanto a formação do corpo profissional das delegacias especializadas na perspectiva em gênero, podemos dizer que a mesma não tem logrado muito êxito nos espaços das DEAMs. Esta necessidade não tem encontrado eco junto ao corpo mandante da Polícia Civil. Para não sermos tão pessimistas, é importante dizer que alguns cursos nesta perspectiva foram desenvolvidos pelo CNDM e pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, mas com pouco impacto quando analisamos o Brasil como um todo. A Pesquisa realizada pela SENAPS em 2006, demonstrou que a participação dos profissionais das DEAMs nos cursos oferecidos neste gênero vem diminuindo. Os dados mostram que se em 2005, 872 profissionais participaram dos cursos oferecidos, já em 2006 este número caiu para 707.

3.2.2. A Lei 9.099/95 e a Violência Contra a Mulher

A Lei 9.099/95 não foi instituída para julgar os crimes de violência contra a mulher, mas sim para julgar os “crimes de menor potencial ofensivo”. Os Juizados Especiais Criminais – JECRIM foram criados por força desta lei. Por julgar os crimes de até um ano de detenção a mesma acabou sendo aplicada na apreciação judicial na maioria dos casos que chegavam às Delegacias de Mulheres. O objetivo principal desta nova legislação foi ampliar o acesso da população à justiça, bem como instituir as penas alternativas em contraponto às penas de privação de liberdade. Segundo PASINATO citando VIANA (1999) e AZEVEDO (2000) esta nova legislação nasceu de um movimento de auto reforma do Judiciário se apoiando no ideário do Direito Penal Mínimo.

Se por um lado a lei 9.099/95 veio ampliar o acesso à justiça e agilizar os processos que há anos estavam parados no Poder Judiciário sem uma resposta efetiva, por outro, ou melhor, para as mulheres que vivenciavam uma situação de violência de gênero a mesma passou uma sensação de grande impunidade. Ao enquadrar a violência contra a mulher como crime de menor potencial ofensivo, comparando-o, por exemplo, com uma briga de vizinhos ou um conflito no trânsito (todas as duas situações passíveis de serem julgadas pela lei 9.099/05) a discriminação contra as mulheres na nossa sociedade passou a ser evidenciada novamente.

No período em que a violência de gênero esteve sob a jurisdição da Lei 9.099/95, ou seja, de 1995 a meados de 2006, podemos dizer que dois atores sociais sempre estiveram presentes provocando um debate que mesmo tendo como pano de fundo os direitos humanos o ponto de vista de um se chocava com o ponto de vista do outro. Um grupo de atores era composto pelos operadores do direito que tinham como ponto central do seu debate o direito do cidadão sem distinção de gênero. O outro grupo era composto pelo movimento feminista e de mulheres que traziam para o debate as diferenças dos papéis sexuais de gênero na nossa sociedade que se traduzem na subordinação feminina pelo sexo masculino. O primeiro grupo dizia que os JECRIMs viabilizavam um tratamento igualitário entre homens e mulheres. Já o segundo dizia que os JECRIMs banalizava o tratamento dos casos de violência contra a mulher. Enquanto os operadores do direito bebiam da fonte do movimento de auto reforma do Judiciário que propunha como uma de suas medidas a despenalização que engloba todos os meios de atenuação das penas e as alternativas penais, o movimento feminista e de mulheres se baseavam nos conteúdos das conferências internacionais promovidas pela ONU na década de 90 (Viena, 1993; Cairo, 1994; Beijin, 1995) que enfatizavam os direitos humanos das mulheres e ainda definia a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos.

Em 2006, o Instituto Patrícia Galvão encomendou uma pesquisa denominada “Percepção e Reações da Sociedade sobre a Violência Contra a Mulher”²⁶. Foram realizadas 2.002 entrevistas pessoais, com homens e mulheres, em todos os estados brasileiros, capitais e regiões metropolitanas. Dentre os dados levantados podemos destacar: três em cada quatro entrevistados consideraram que as penas aplicadas nos casos de violência contra a mulher

²⁶ Esta pesquisa foi realizada pelo Ibope Opinião, em maio de 2006, com uma amostra representativa da população adulta brasileira. A pesquisa contou com a análise de Fátima Pacheco Jordão e o apoio da Fundação Ford e do UNIFEM (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher).

eram irrelevantes; 76% acreditam que a sentença de doação de cestas básicas não é levada a sério pelo homem agressor; 74% concordam que os homens agrediam as suas mulheres fazem isso porque sabem que não serão punidos e 71% concordam que a justiça trata a violência contra a mulher como um assunto pouco importante. Podemos dizer que este é o reflexo da Lei 9.099/95 na sociedade no que tange à violência contra a mulher.

3.2.3. Lei 11.340/06 “Lei Maria da Penha”

O ano de 2006 foi marcado por uma grande conquista para todas as mulheres, quiçá para a toda a sociedade brasileira, a promulgação em 07 de agosto do referido ano da Lei 11.340/06 batizada pelo presidente da república como “Lei Maria da Penha”²⁷. Fruto da *advocacy* feminista, podemos dizer que é a primeira vez que uma legislação brasileira introduz a questão de gênero no sistema judiciário. Em seu artigo 5º fica estabelecido que “para efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial”.

Um anteprojeto de lei que começou a ser elaborado em 2002 por um consórcio de ONGs Feministas²⁸ que acreditavam ser a melhor solução aprovar uma legislação específica para os casos de violência de gênero, foi entregue à bancada feminina do Congresso Nacional e também à SPM/PR em 2003 na ocasião do Seminário “Violência Doméstica”. A partir daí foi constituído um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado por representantes de vários ministérios e também com representação do Consórcio de ONGs Feministas. A arena que se constituiu em torno deste anteprojeto de lei foi composta por atores e atrizes sociais

²⁷ Maria da Penha Maia Fernandes, foi casada com o economista Marco Antônio Viveiros por muitos anos onde sofreu longos períodos de agressões e ameaças. Durante esta convivência Maria da Penha sofreu duas tentativas de assassinato (a primeira com dois tiros nas costas enquanto dormia deixando-a paraplégica e a segunda sendo eletrocutada durante o banho) perpetradas pelo seu companheiro. Passados 15 anos do primeiro fato sem nenhuma decisão de condenação pelos Tribunais brasileiros, Maria da Penha em conjunto com duas ONGs, CEJIL- Brasil (Centro para a Justiça e o Direito Internacional) e o CLADEM – Brasil (Comitê Latino-americano do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher) encaminharam uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA) denunciando a tolerância do Estado brasileiro quanto a violência contra a mulher, visto a falta de resolução do seu caso. Sendo o Estado brasileiro signatário da Convenção Belém do Pará, ele poderia ser punido como o foi se ficasse provado a sua omissão dos casos de violência contra a mulher. Sendo assim, em 2001, a Comissão Interamericana além de responsabilizar o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência contra a mulher recomendou que o mesmo punisse o agressor de Maria da Penha e ainda implementasse políticas públicas que viessem coibir o fenômeno da violência de gênero, dentre elas a criação de uma legislação específica para julgar estes casos.

²⁸ As organizações que fizeram parte do Consórcio foram: ADVOCACY, AGENDE, CEPIA, CFMEA, CLADEM, THEMIS.

de diferentes posições tanto na perspectiva jurídica quanto da perspectiva do fenômeno da violência de gênero o que exigiu de cada um grande esforço para que se chegasse à elaboração da lei especificamente.

Da constituição do GTI em 2003 até a promulgação da lei em 2006 muitos debates foram travados e o anteprojeto entregue em 2002 pelo Consórcio de ONGs Feministas sofreu inúmeras modificações. Com certeza todos os atores e atrizes sociais que estiveram presentes nesta arena tiveram que abrir mão de determinada posição para que em 25 de novembro de 2004 fosse entregue ao Congresso Nacional um documento que se transformou no Projeto de Lei de Conversão 37/2006, aprovado e agora sancionado. Paraphrasing Costa (2004) “nossa atuação como cidadãos, servidores ou gestores públicos ou militantes sociais têm que combinar determinação e firmeza, mas também humildade e tolerância, evitando a suposição de que nossos objetivos, valores e interesses são moral, ética ou politicamente superiores aos de nossos interlocutores e adversários”.

Já no seu primeiro artigo a Lei 11.340/06 mostra com toda a força para que veio, ou seja, prevenir e coibir a violência contra a mulher, criar instância específica para julgamento dos casos e ainda estabelecer medidas de assistência e proteção às mulheres vítimas deste tipo de fenômeno. Um outro aspecto também vem apontado neste artigo, que esta Lei se estabelece através de uma base sólida, a Constituição Federal de 1988 e de dois Tratados Internacionais do qual o Brasil é signatário, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979) e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher - Convenção Belém do Pará (1994).

Ao longo dos seus 46 artigos, a Lei 11.340/06 ainda tipifica a violência no seu artigo 5º e 7º, distribui as competências entre a União, os Estados e os Municípios no que tange as medidas integradas de proteção no artigo 8º e na implementação de novas políticas públicas nos artigos 35 e 36, estabelece o papel da autoridade policial nos artigos 10, 11 e 12, cria os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, no artigo 14, veda a aplicação da Lei 9.099/95 nos casos de violência contra a mulher no seu artigo 17, estabelece a competência do judiciário nos artigos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, e ainda o papel do ministério público nos artigos 25 e 26 dentre outros.

Ao estudar esta referida Lei, dois artigos chamam minha atenção por desvendarem a herança perversa da má aplicação da Lei 9.099/95 no que tange aos casos de violência contra a mulher e do trabalho equivocado das DEAMs provocado muitas vezes pela sua falta de estrutura e de pessoal ou também pelos descasos já mencionados anteriormente que as DEAMs vivenciam dentro da própria corporação da Polícia Civil. Vamos então a eles: o artigo 17 estabelece “É vedada a aplicação, nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, **de penas de cesta básica** ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa”. No texto da Lei 9.099/95 em momento nenhum vem especificando como pena alternativa o pagamento de cestas básicas, mais sim a prestação pecuniária. Porém, quando da aplicação desta lei nos casos de violência contra a mulher, quase que por unanimidade era expedido na transação penal o pagamento de cestas básicas o que acabou banalizando mais a violência contra a mulher.

Já o parágrafo único do artigo 21 traz “A ofendida não poderá **entregar intimação ou notificação ao agressor**”. A prática de pedir a ofendida para entregar a intimação ao autor de agressão só é percebida nas delegacias especializadas da mulher. Esta atitude das DEAMs, que muitas vezes foi justificada pela falta de recursos humanos para este determinado serviço acabava desestimulando as mulheres a representarem por medo de ao entregar a intimação a violência se repetisse com maior intensidade.

A aprovação da Lei 11.340/06 vem provocando uma grande repercussão tanto no poder judiciário, quanto na sociedade no geral. No poder judiciário vemos tanto aqueles que se posicionam favoráveis quanto os que se colocam contrários baseando sempre na inconstitucionalidade da Lei. É importante ressaltar que todos os dois grupos, favoráveis e contrários, acabam se baseando no texto constitucional. Os favoráveis se baseiam no nos termos do § 8º do art. 226 já citado anteriormente neste trabalho e o grupo contrário buscam sua defesa no art. 5º que diz que todos são iguais perante a lei. A posição contrária que maior repercussão teve foi do juiz Edílson Rumbelsperger da cidade de Sete Lagoas que considerou a inconstitucionalidade da lei e se negou a aplicá-la, alegando constituir-se “um conjunto de regras diabólicas.” Segue trecho desta sentença:

“Ora, a desgraça humana começou no Éden: por causa da mulher, todos nós sabemos, mas também em virtude da ingenuidade, da tolice e da fragilidade emocional do homem (...) O mundo é masculino! A idéia que temos de Deus é masculina! Jesus foi homem! [...] ”A vingar esse conjunto de regras

diabólicas, a família estará em perigo, como inclusive já está: desfacelada, os filhos sem regras, porque sem pais; o homem subjugado. (PFDC, 2007, p. 1)".

Na sociedade, sua posição pôde ser verificada na pesquisa “Dois anos da Lei Maria da Penha²⁹: O que pensa a sociedade”. Segundo esta pesquisa, 63% dos entrevistados (mulheres e homens) declaram conhecer a Lei Maria da Penha, sendo que os que mais se mostram conhecedores desta lei estão localizados nas regiões Norte e Centro-Oeste do país contra 55% da região Sudeste, menor índice de pessoas conhecedoras da lei. Quanto a sua eficácia, 33% acreditam que a Lei Maria da Penha pune a violência doméstica, 21% pensam que a Lei pode evitar ou diminuir a violência contra a mulher e 13% acham que a Lei tem ajudado a resolver o problema da violência contra a mulher.

²⁹ Esta pesquisa foi realizada em julho de 2008 com o objetivo de levantar junto à população o grau de conhecimento e a opinião sobre a Lei Maria da Penha. Realização IBOPE/ THEMIS – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, em parceria com o Instituto Patrícia Galvão e apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

CONCLUSÃO:

Vinte seis anos se passaram desde a constituição da primeira política pública com vistas a enfrentar o fenômeno da violência de gênero no país, ou seja, a instalação das primeiras Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher, no estado de Minas Gerais e São Paulo. Se na década de 80 as DEAMs se constituíram como a única intervenção estatal para coibir este fenômeno, a partir da década de 90 novos programas e/ou ações (municipais e estaduais) foram sendo implementados para além da área de segurança e justiça, como os Centros de Referência de Atendimento a Mulher e as Casas Abrigos.

No início da década de 80 o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM se constituiu como uma instância nacional forte e articulada de proposição dessas políticas para as mulheres, entretanto já no final da mesma década, mais precisamente em 1989 este conselho sofreu uma drástica derrota. O então Ministro da Justiça, Oscar Dias Corrêa, propôs transformar o CNDM em um simples órgão deliberativo. Com esta medida o CNDM perdeu a sua autonomia e ainda grande parte dos seus recursos humanos e técnicos o que passou a inviabilizar o seu trabalho. Este conselho só conseguiu recuperar o seu fôlego e sua atuação articulada em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), pois a mesma passou a abrigá-lo em sua estrutura.

Com a criação da SPM em 2003, o governo federal passou a coordenar e executar ações e programas muitos importantes para o enfrentamento à violência contra a mulher como a elaboração da Norma Técnica de Padronização das DEAMs em 2005, a implementação do Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher³⁰, a promulgação da Lei 11.340 em 2006 e por último em 2007 o lançamento do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher³¹. Estas ações fazem parte da Política Nacional de Prevenção, Enfrentamento e Erradicação da Violência Contra a Mulher instituída pela SPM articulada com as três esferas governamentais: União, Estados e Municípios, bem como o Poder Judiciário e Legislativo. A

³⁰ A Central de Atendimento – Ligue 180 é de âmbito nacional funcionando 24 horas, todos os dias da semana (de segunda a domingo). Seu objetivo é informar as mulheres em situação de risco de violência sobre seus direitos, encaminhar as aos serviços que compõem a rede, registrar relatos de violência e situação de funcionamento inadequado dos serviços da rede, sistematizar as informações geradas pelo atendimento para subsidiar a elaboração de políticas públicas.

³¹ Lançado pelo Presidente da República na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em agosto de 2007 têm como objetivo enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral deste fenômeno incluindo todas as dimensões previstas na Política Nacional (prevenção, assistência, “combate” e garantia de direitos).

partir de então as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres (municipais e estaduais) já então constituídas vem passando por um novo ordenamento teórico, metodológico e conceitual.

A Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, elaborada em 2005, pela SPM em conjunto com a SENASP, prevê as diretrizes para o trabalho destas delegacias, a estrutura mínima e o fluxo interno dos procedimentos para o seu bom funcionamento, bem como a necessidade de articulação em rede com os demais serviços que trabalham na prevenção da violência contra a mulher. Podemos dizer que este é o primeiro documento que propõe um modelo de intervenção das delegacias especializadas que menciona a perspectiva de gênero. O resultado deste trabalho foi conduzido tanto por mãos e cabeças de pesquisadores da academia, como de especialistas e também dos(as) policiais que atuam nesta área. Se no primeiro momento as delegacias especializadas padeciam de uma não padronização, a Norma Técnica veio definir as suas atribuições tais como:

[...] prevenir, registrar, investigar e reprimir atos ou condutas baseadas no gênero que se configurem infrações penais e que tenham sido cometidos contra mulheres em situação de violência, por meio de acolhimento com escuta ativa, realizada preferencialmente por delegadas, mas também delegados, e equipe de agentes policiais, profissionalmente qualificados e com compreensão do fenômeno da violência de gênero, nos termos da Convenção de Belém do Pará (SPM, 2006, P.22)

Entre a elaboração desta Norma Técnica em 2005 e a efetiva mudança de trabalho dentro das DEAMs há um processo longo e não muito fácil de ser constituído, pois sabemos que o padrão normativo de toda política pública não se constitui somente nos documentos ou nos objetivos declarados, mas sim nas práticas cotidianas, bem como nas estruturas e na sua gestão efetivamente realizada (Lazzarotti, 2004). Não quero aqui desqualificar a ação de uma das mais importantes e principais atrizes sociais hoje no que tange a constituição de políticas para as mulheres como a SPM, ao contrário, quero apenas salientar os desafios que muitas vezes não são levados em conta quando se elabora um importante instrumento como este que acaba colocando em risco a sua implementação.

Não podemos deixar de considerar os grandes avanços que se constituíram ao longo destas três últimas décadas no que tange ao enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil fruto com certeza de um bom trabalho da *advocacy* feminista. A Constituição Federal

de 1988 incorporou em seus artigos várias demandas específicas das mulheres, o governo brasileiro se tornou signatário de todas as convenções e tratados internacionais que evidenciam os direitos humanos das mulheres, o Código Penal foi alterado pela Lei nº. 10.886 de 2004 com vistas a tipificar a violência doméstica como crime, os governos municipais, estaduais e o governo federal vêm executando programas, ações e políticas públicas específicas tanto no âmbito da segurança e justiça como no âmbito das políticas sociais. E finalmente podemos dizer que hoje se ainda não de forma efetiva pelo seu curto período de tempo de vigência temos pelo menos a sinalização de se constituir uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher de forma articulada e responsável nos três níveis de governo que envolva dotação orçamentária, estratégias de atuação e distribuição de responsabilidades e competências como está estabelecido no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher lançado em 2007 pelo governo federal através da SPM.

Todavia, mais do que se pensar no quanto já avançamos com a implementação destas políticas públicas se faz necessário agora uma reflexão sobre a resistência daqueles que operam a Lei quando o assunto é a violência contra a mulher. Algumas destas resistências aparecem de forma velada expressa nos encaminhamentos equivocados dos casos ou até na falta dos mesmos. Mas, outros se apresentam com tamanha fúria que nos faz pensar se na verdade algum avanço houve neste campo. Na década de 70 num contexto de ditadura militar no país quando as feministas trouxeram a baila o tema da violência contra a mulher às mesmas foram taxadas nada mais nada menos pelos seus companheiros de partido e do movimento sindical como “burguesas fúteis que estavam a serviço da Ordem Vigente”. E agora já no século XXI, em pleno processo de amadurecimento da democracia no país estas mesmas atrizes sociais ainda continuam a escutar, agora de um juiz que ao julgar um caso de violência contra a mulher perpetrada pelo seu companheiro argumentou:

O tema objeto destes autos é a Lei nº. 11.340/06, conhecida como “Lei Maria da Penha”. Assim, de plano surge-nos a seguinte indagação: devemos fazer um julgamento apenas jurídico ou podemos nos valer também de um julgamento histórico, filosófico e até mesmo religioso para se saber se esse texto tem ou não autoridade? [...] A mulher moderna — dita independente, que nem de pai para seus filhos precisa mais, a não ser dos espermatozoides — assim só o é porque se frustrou como mulher, como ser feminino. Tanto isto é verdade — respeitosa — que aquela que encontrar o homem de sua vida, aquele que a complete por inteiro, que a satisfaça como ser e principalmente como ser sensual, esta mulher tenderá a abrir mão de tudo (ou de muito), no sentido dessa “igualdade” que hipocritamente e

demagógicamente se está a lhe conferir. Isto porque a mulher quer ser amada. Só isso. Nada mais. Só que “só isso” não é nada fácil para as exigências masculinas. Por isso que as fragilidades do homem tem de ser reguladas, assistidas e normatizadas, também. Sob pena de se configurar um desequilíbrio que, além de inconstitucional, o mais grave, gerará desarmonia, que é tudo o que afinal o Estado não quer [...] (PFDC, 2007, p. 1 e 3)”

A decisão referente à Lei Maria da Penha proferida pelo Juiz de Direito de Sete Lagoas/MG antes que se pareça jocosa ou quase surreal pode nos mostrar a visão que ainda está presente no contexto da nossa sociedade sobre o problema da violência contra as mulheres. Não podemos esquecer que já na constituição das DEAMS na década de 80 esta visão sexista e preconceituosa foi colocada a prova quando observamos os relatos das/os delegadas/os na pesquisa realizada pelo CNDM em 2001, relatos estes já apresentados neste trabalho. E o relato da ex chefe da Divisão de Polícia Especializada da Mulher, do Idoso e do Portador de Deficiência de Belo Horizonte, delegada Olívia de Fátima Braga Melo, reforça a existência ainda deste preconceito “Ouvimos relatos de Mulheres que se sentem ainda mais humilhadas pela forma com que são tratadas pela polícia, que geralmente enxerga a violência doméstica como um crime menor. Não podemos continuar com a idéia de que mulher apanha porque quer”.

Segundo Scott, gênero é uma organização social da diferença sexual que vai variar de acordo com as culturas e os grupos sociais, constituindo saberes e significados para as diferenças corporais. (SCOTT, 1994, p. 13, apud CARVALHO, 1998, p. 401). Ao analisar a constituição das Delegacias Especializadas no Atendimento à Mulher, a Lei 9.099/95 e a Lei 11.340/06 vamos perceber que somente a última foi concebida a partir da perspectiva de gênero. Quanto as DEAMs somente após 20 anos de sua existência que o conceito de gênero foi introduzido em um documento oficial como a Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, elaborada em 2005, pela SPM. Já a Lei 9.099/95 este conceito foi plenamente ignorado, visto que os atores e atrizes sociais que conceberam esta Lei enxergavam homens e mulheres como se os mesmos se encontrassem plenamente iguais não só perante a lei, mas também nas relações afetivas ali constituídas. SAFFIOTI (2004) vai dizer que no “campo do gênero”, homens e mulheres enquanto categorias sociais estão em posições muito diferentes. Enquanto a primeira categoria goza de liberdade quase absoluta e ainda desfruta de autonomia, a segunda precisa solicitar autorização a outra categoria de sexo. Esta autora ainda vai dizer que se esta autonomia é privilégio de apenas uma categoria, neste caso a masculina, fica patente a

hierarquia e também a desigualdade. E é neste contexto que a violência de gênero se instala, se cronifica e se perpetua na nossa sociedade.

Para finalizar, se faz necessário recuperar algumas das indagações levantadas na introdução deste trabalho, quais sejam: o que são Políticas Públicas? Porque alguns temas entram na agenda governamental e outras são completamente ignoradas em dado momento? Quem são os atores e atrizes sociais na constituição de uma Política Pública? Ao longo deste trabalho tentei responder principalmente à primeira indagação tomando como base estudos do tema. Entretanto agora se faz importante se não aprofundar ao menos elucidar: o que são Políticas Públicas na perspectiva de gênero? Antes de responder a esta pergunta é importante dizer que as Políticas Públicas ao longo da história nunca tiveram papel neutro na vida das pessoas, ou seja, elas sempre geraram impactos diferenciados na vida de mulheres e homens, sejam eles positivos ou negativos. Sendo assim, agora podemos dizer que as Políticas Públicas na perspectiva de gênero são ações governamentais que reconhecem as diferenças dos papéis sociais de homens e mulheres na sociedade e mais que ao reconhecerem que estas diferenças são transformadas em iniquidades estabelecem mecanismos para superá-las.

Se na constituição de uma Política Pública muitos fatores se colocam na disputa dentro da arena política, na constituição de uma Política Pública na perspectiva de gênero podemos destacar os padrões culturais e os contratos sociais de gênero como aqueles que mais influenciam tanto no desenho deste tipo de política pública, como na sua execução e ainda no grau de prioridade como ela entrará e permanecerá na esfera governamental.

A Lei 11.340/06 se estabelece como um bom exemplo do que acabamos de falar. Foi preciso a entrada na arena política brasileira de um ator social internacional de peso como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) como vimos no capítulo III, para que a mesma fosse constituída. E a entrada desse importante ator social se fez necessário visto que a advocacy feminista não vinha encontrando eco dentro das instituições públicas brasileiras (executiva, legislativa e judiciária) responsáveis pela elaboração de uma Lei que viesse coibir de fato o fenômeno da violência de gênero contra a mulher. Os desafios desta Lei não param por aí visto que na estrutura da sociedade brasileira os fatores socioculturais que legitimam ou não as

iniquidades estão ainda longe de mudar o paradigma de gênero no qual a primazia é do masculino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento: **Curso Nacional de Advocacy Feminista em Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos/** Marlene Libardoni (coord.) – Brasília: Agende, 2002. 220 p.

AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, **Lei nº. 11.340/06: use sem restrições.** Brasil. – Brasília: Agende, 2007. 44 p.

AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, **10 anos da adoção da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção Belém do Pará,** 3ª edição. – Brasília: AGENDE, 2005. 36 p.

BARSTED, Leila de Andrade Linhares. **Em busca do tempo perdido Mulher e políticas públicas no Brasil 1983 a 1993.** Revista Estudos Feministas Ano 2 – 2º Semestre de 1994

Brasil, Lei 11.340 de 07 de Agosto de 2006 **“Lei Maria da Penha” Coíbe a Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher.**

CARDOSO, Elizabeth. **Imprensa Feminina brasileira Pós 1974.** Revista Estudos Feministas. Florianópolis, 12. setembro/dezembro de 2004.

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (2001), **Pesquisa nacional sobre as condições de funcionamento das delegacias especializadas no atendimento às mulheres: Relatório final.** Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** São Paulo: Rideel, 2006.

COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília Maria. **Feminismos, feministas e movimentos sociais.** In. BRANDÃO, Maria Luiza e BINGEMER, Maria Clara (org). Mulher e relações de gênero. São Paulo: Loyola, 1994 a.

COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília Maria. **INTRODUÇÃO. O feminismo no Brasil: uma (breve) retrospectiva.** . In. COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília (org). O

feminismo no Brasil: reflexões teóricas e perspectivas. Salvador: NEIM/UFBA. 2008. (CD-ROM).

COSTA, Ana Alice Alcântara, **O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política**. Revista Gênero. V.5, n.2. Niterói: NUTEG/Eduff. 1. sem. 2005. p.9-35.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Políticas, Instituições e estratégia de implementação. Elementos para análise de políticas e projetos sociais**. IN. CARNEIRO, Carla B. L. e COSTA, Bruno L.D. (org.) Gestão Social: O que há de novo? Belo Horizonte: FJP, 2004.

DEBERT, Guita Grin (2006), **“As Delegacias de Defesa da Mulher: Judicialização das relações sociais ou politização da justiça?”**, in Mariza Corrêa; Érica Renata de Souza (org.), Vida em família: Uma perspectiva comparativa sobre “crimes de honra”. Campinas, SP: Pagu-Núcleo de Estudos de Gênero/Universidade Estadual de Campinas, 16-38.

DEBERT, Guita; Gregori, Maria Filomena (2002), **“As delegacias especiais de polícia e o projeto Gênero e Cidadania”**, in M. Corrêa (org.), Gênero & Cidadania. Campinas: PAGU/Núcleo de Estudos de Gênero – Unicamp, 9-19.

DECISÃO referente a Lei Maria da Penha proferida pelo juiz de Sete Lagoas/MG - **Autos nº 222.942-8/06 (“Lei Maria da Penha”)**. Disponível em: www.sbdp.org.br/arquivos/.../439_CNJdecisesde1ae2ainstncias.pdf. Acesso em: 10 fev. 2010.

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

DUARTE, Constância Lima. CARMO, Dinorah. LUZ, Jalmelice. (autoras). **Mulheres de Minas: lutas e conquistas**/Constância Lima Duarte; Dinorah Carmo; Jalmelice Luz. – Belo Horizonte: Conselho Estadual da Mulher de Minas Gerais, Imprensa Oficial, 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos, **Gênero e Políticas Públicas**, 2004, UFSC – Fazendo Gênero.

FIGUEIREDO, Mariza Athayde. **A evolução do feminismo.** In. COSTA, Ana Alice; SARDENBERG, Cecília (org). O feminismo no Brasil: reflexões teóricas e perspectivas. Salvador: NEIM/UFBA. 2008. (CD-ROM).

IZUMINO, Wânia Pasinato (1998), **Justiça e violência contra a mulher: O papel do sistema judiciário na solução dos conflitos de gênero.** São Paulo: Annablume.

IZUMINO, Wânia Pasinato; SANTOS Cecília MacDowell. **Mapeamento das Delegacias da Mulher no Brasil.** Núcleo de Estudos de Gênero Pagu – Universidade Estadual de Campinas – PAGU/UNICAMP, 2008.

IZUMINO, Wânia Pasinato. **Violência Contra a Mulher no Brasil: acesso à Justiça e construção da cidadania de gênero.** VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais Coimbra 16,17 e 18 de Setembro de 2004.

Ibope/ Instituto Patrícia Galvão, 2004. **“O que a sociedade pensa sobre a violência contra as mulheres.”**

Ibope/ Instituto Patrícia Galvão, 2006. **“Percepção e Reações da Sociedade sobre a Violência Contra a Mulher.”**

Ibope/ Themis, 2008. **“Dois anos da Lei Maria da Penha: O que pensa a sociedade?”** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Ibope/ Instituto Avon, 2009. **“Percepções sobre a Violência Doméstica Contra a Mulher no Brasil.”**

LOBATO, Lenaura. **Algumas considerações sobre o processo de representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas.** In. RAP, jan-fev 1997. pp 31-48.

MALUF, Sônia Weidner, MELO, Hildete Pereira de, PISCITELLI, Adriana, PUGA, Vera Lucia (organizadoras). **Olhares Feministas.** Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2009, 504p. (Coleção Educação para Todos: v.10)

MENICUCCI, Telma e BRASIL, Flávia P. D. **Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e reforma urbana.** XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005, Caxambu. (texto para download no sítio da Escola de Governo)

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico.** Chile: Cepal, 1998 (Séries Políticas Sociales, nº. 24).

OLIVEIRA, Sueli de, RECAMÁN, Marisol, GUSTAVO, Venturi (organizadores). **A mulher brasileira nos espaços públicos e privado.** 1 ed. – São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2004

ROMEIRO, Julieta **A Lei Maria da Pena e os desafios da institucionalização da “violência conjugal” no Brasil.** Fazendo Gênero 8 - Corpo, Violência e Poder - Florianópolis, de 25 a 28 de agosto de 2008.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Política Públicas: conceitos básicos.** Programa de apoio à Gerência Social. BID: 1997.

SANTOS, Cecília MacDowell . **“Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Pena: Lutas Feministas e Políticas Públicas Sobre Violência Contra Mulheres no Brasil”.** Oficina n.º 301. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CEM), Universidade de Coimbra.

Secretaria Nacional de Segurança Pública e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2006), **Norma técnica de padronização: Delegacias especializadas de atendimento à mulher.** Brasília, D.F.: Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil.

SMIGAY, Karin. **Relações violentas no espaço da intimidade: drama privado ou tragédia pública?** São Paulo, PUC, 2000. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Programa de Estudos Pós Graduated em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SAFFIOTI, Heleieth e ALMEIDA, Suely Souza de. *Violência de Gênero. Poder e Impotência*. Rio de Janeiro : Revinter, 1995.

SOARES, Bárbara Musumeci. Delegacias de atendimento à mulher: questão de gênero, número e grau. In SOARES, I. E. et. **Violência e Política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Iser/ Relume Dumará, 1996, p. 107-124.

SOUZA, Celina, **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

TELES, Maria Amélia de Almeida, **Breve Histórico do feminismo no Brasil**/ Maria Amélia de Almeida Teles – São Paulo: Editora Brasiliense, 1999. (Coleção tudo é história: 145.