

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

Kelly Silva

Kelly Silva é doutora em antropologia social pela Universidade de Brasília. Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília e visiting fellow na Universidade Nacional da Austrália.

Universidade de Brasília. Brasília – Distrito Federal – Brasil

kellysa@uol.com.br

Resumo

Analisa-se as condições de funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM) em 2000, com base nos dados produzidos pela I Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAMs. Indica-se que muitas das funções exercidas pelas DEAMs extrapolavam seu papel policial. Sugere-se que a fragilidade de suas infraestruturas físicas, tecnológicas e de pessoal, na época da produção dos dados, era produto, sobretudo, das representações que circulam a seu respeito e dos crimes por elas apurados nas corporações policiais de que fazem parte. Exploram-se também os dados produzidos na pesquisa, no sentido de indicar os desafios metodológicos que impõem a totalização e comparação de informações em nível nacional, dadas as particularidades das rotinas policiais em cada unidade da federação.

Palavras-Chave

Delegacia de mulheres. Violência. Corporações policiais. Metodologia.

O objetivo deste texto é discutir certos aspectos das condições de funcionamento em que se encontravam as Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (DEAM) no Brasil, entre 2000 e 2001, de modo a identificar seus objetivos, práticas, estruturas, tipos de crime por elas apurados e as representações então tecidas a respeito das mesmas nas corporações policiais de que eram parte. A análise é baseada nos dados produzidos na I Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres (PNCDFM), realizada pela então Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com apoio da Secretaria Nacional de Segurança Pública¹.

A produção dos dados no âmbito da pesquisa se fez mediante a distribuição de um formulário de autopreenchimento direcionado às autoridades policiais responsáveis por cada uma das DEAMs então existentes no país. Tal formulário foi construído a partir de consulta junto a órgãos do governo e representantes de organizações não governamentais, bem como acadêmicos especializados no tema. Nele buscava-se identificar dados quantitativos e qualitativos, por meio de questões fechadas e abertas, relacionadas a três objetivos principais: diagnosticar as condições de funcionamento das delegacias, incluindo aí suas práticas e atribuições; identificar suas principais dificuldades; e levantar sugestões de como o funcionamento destas instituições poderia ser aperfeiçoado, levando em conta as percepções das(os) delegadas(os). A pesquisa foi desenvolvida em três

etapas principais: mapeamento do número e localização das DEAMs existentes no país; formulação, envio e coleta dos formulários da pesquisa; e sistematização e totalização dos dados. Das 307 DEAMs então existentes no país, 278 participaram da pesquisa. Os dados aqui analisados têm como base as experiências de 267 delegacias, das quais 264 eram DEAMs e três correspondiam a distritos policiais (DPs) comuns.²

Criadas pelos governos estaduais a partir de 1985, as DEAMs constituíram-se, até recentemente, na principal, senão muitas vezes a única, política pública de prevenção e combate à violência contra as mulheres. A primeira DEAM criada no país localizava-se em São Paulo, Estado onde se concentravam 40,70% de todas as DEAMs do país em 2001. Desde então, emergiram *delegacias de mulheres* – o nome mais popular destas entidades – nas várias unidades da federação. Em 2001, elas somavam 307 unidades, número que, embora significativo, não cobria sequer 10% dos municípios brasileiros.

Antes de iniciar as discussões a respeito das características e condições de funcionamento destas instituições, fazem-se necessárias algumas ressalvas de caráter metodológico. A primeira consiste em reconhecer as dificuldades e multiplicidade de condições em que os dados recolhidos nesta pesquisa foram produzidos. Nesse sentido, é preciso ressaltar que a rotina de funcionamento das DEAMs era definida pela Secretaria de Segurança Pública de cada Estado, sendo diferentes, entre elas, a forma, as atribuições

e as práticas relativas ao cotidiano policial. Nesse contexto, é importante destacar, que embora os formulários de preenchimento tenham sido enviados diretamente às DEAMs, é possível que os dados tenham sofrido algum tipo de interferência política, sobretudo se considerado o fato de que questões ligadas à segurança pública constituem capital político fundamental nas representações que governos e governantes constroem em relação a si e ao espaço público.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, ocorreram situações interessantes: uma delas consistiu no fato de um dos delegados regionais do Estado de São Paulo ter proibido as delegadas subordinadas a ele de preencherem o questionário, o que foi logo resolvido pelo eficiente trabalho da então equipe de Coordenação e Apoio às Delegacias de Defesa das Mulheres de São Paulo. Em outro contexto, em uma das inúmeras tentativas de resgatar o maior número de dados possível, foi feito contato com uma delegacia da Região Nordeste que sequer tinha um telefone. Pedidos de informação e atendimentos por telefone eram aí realizados fazendo uso de um aparelho público fixado na esquina da rua onde a delegacia tinha sua pequena e desestruturada sede.

Decorrentes do fato de as DEAMs estarem subordinadas às Secretarias de Segurança Pública de cada Estado eram as formas diversificadas como elas lidavam com a rotina de registro dos Boletins de Ocorrência (BO), dos Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) e mesmo em relação à instauração de inquéritos.³ Observou-se que, no Estado de Pernambuco, as duas únicas DEAMs existentes entre 2000 e 2001 tinham quase que abolido o registro de BO de suas rotinas. No Distrito Federal, ao contrário, raramente se fazia um TCO sem antes registrar um BO. Já em São Paulo, não havia duplicidade

entre o número de TCO e BO. Em Minas Gerais, verificou-se a existência de uma estrutura singular às DEAM: diferentemente da maioria dos demais Estados, nos quais as DEAM se constituíam enquanto delegacias especializadas, contando, ao menos em teoria, com uma estrutura particular para suas rotinas, em Minas havia *Delegacias Adjuntas de Repressão de Crimes contra a Mulher*. Isto significava, entre outras coisas, que a maioria absoluta das DEAMs de Minas funcionava junto a outras delegacias e contava, na maior parte das vezes, com uma equipe que se limitava a uma delegada e uma escrivã para o atendimento às mulheres. Para tais delegacias adjuntas não havia equipamentos tecnológicos particulares, arquivos em separado e, muitas vezes, sequer uma linha telefônica exclusiva.

Tais diferenças em torno das rotinas policiais nos alertaram para três questões: o cuidado com que devem ser analisados quaisquer dados que tenham como base o território nacional; a urgência de se desenvolverem pesquisas regionais que deem conta de explicar o sentido da diversidade destas rotinas e dos dados que, a partir delas, são produzidos; e a necessidade de se uniformizarem, minimamente, os procedimentos adotados nestas delegacias, a fim de facilitar a coleta de informação e, como consequência, o monitoramento público sobre suas respectivas práticas.

Contudo, é preciso dizer que esta pesquisa, para além de buscar informações que evidenciassem as condições de funcionamento das DEAMs, procurava resgatar as opiniões e posições das(os) delegadas(os) em torno dos trabalhos desenvolvidos por elas(es). Nesse sentido, é também a partir destas narrativas que se procurou delinear, aqui, as então características e tendências nacionais do funcionamento das DEAMs, entre 2000 e 2001.

O artigo está dividido em quatro seções principais, além da conclusão. Na primeira são analisadas as atribuições normatizadas das DEAMs e suas práticas, destacando conjunções e disjunções entre elas. Verifica-se que as DEAMs atendiam não somente a mulheres, mas também a uma série de sujeitos cujas queixas podem ser classificadas no campo da violência interpessoal, qual seja, aquela que acontece entre pessoas que se conhecem. Na segunda parte, discutem-se os limites e dilemas das intervenções das DEAMs, na época, tendo como contraponto os recursos humanos a elas disponibilizados. No penúltimo tópico, são examinadas as estruturas físicas e técnicas então existentes nestas delegacias, correlacionando-as às imagens alimentadas a respeito das DEAMs nas estruturas policiais às quais elas pertenciam. Por fim, na quarta seção, é feita uma análise crítica da diversidade de procedimentos adotados pelas DEAMs e suas implicações para geração de informação. Também são apontados os tipos de crimes com maior número de queixas nestas delegacias. Nos comentários finais, exploram-se certos resultados da pesquisa, de modo a apreender os desafios administrativos e políticos para o aprimoramento dos serviços disponibilizados pelas DEAMs e de algumas políticas públicas de combate e prevenção à violência contra as mulheres.

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

Se boa parte dos procedimentos efetuados nas dependências das DEAM ocorre ao arrepio da lei, isso se deve tanto à precariedade das condições de funcionamento das delegacias, quanto, em sentido contrário, à positividade de uma experiência que não tem sido suficientemente valorizada ou sequer reconhecida em quem aposta, somente, em suas

funções repressivas e seus efeitos punitivos. (SOARES, 1996, p.116)

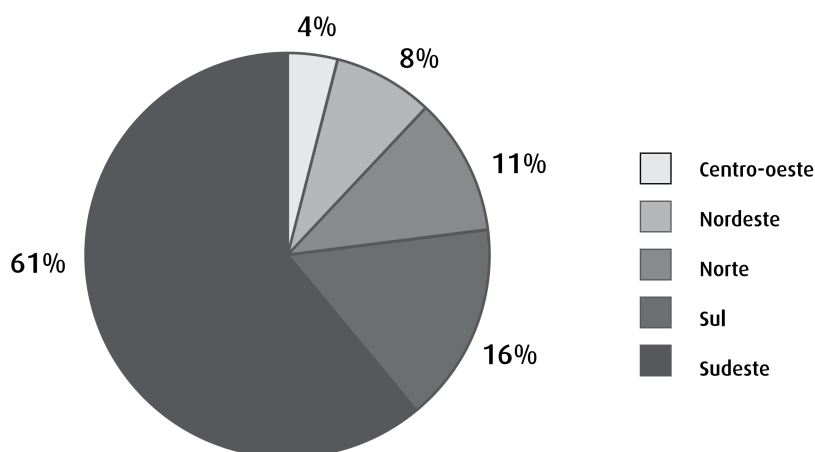
O confronto entre os dados gerados na I PNCFDm e aqueles produzidos pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados a respeito da violência contra as mulheres, em 1993, sugere um aumento significativo do número de aparelhos de Estado responsáveis pelo combate à violência de gênero,⁴ nos oito anos que separam os dois diagnósticos: se em 1993 havia 125 delegacias no Brasil (Brasil/Câmara dos Deputados, 1993), em 2001 esse número chegava a 307 unidades. É preciso considerar, contudo, que em 2001 a distribuição DEAMs no país era ainda bastante desigual, como mostra o Gráfico 1.

Em 2001, o Sudeste concentrava mais de 60% de todas as DEAMs existentes no Brasil. Acrescentada a Região Sul, este número subia para 77%. Por outro lado, evidenciava-se a carência de tais aparelhos de segurança no Norte e Nordeste, que somavam apenas 18%% das delegacias existentes. A Região Centro-Oeste, por sua vez, detinha somente 4% do total de delegacias. É ainda digno de nota o fato de que alguns Estados contavam, em 2001, com o trabalho de uma única DEAM: Acre, Alagoas, Roraima e Ceará, entre outros. Outro dado interessante é aquele que revela o período em que as DEAM foram criadas no país (Gráfico 2).

Como se pode verificar, foi entre 1986 e 1995 que 68% das DEAM existentes no país em 2001 foram criadas. Pesquisas futuras poderão diagnosticar com maior precisão as variáveis que operaram para a constituição deste quadro político. Desde já, contudo, é razoável supor que tal fato foi legado pela importante atuação da sociedade civil organizada, neste período, em torno



Gráfico 1
DEAMs, segundo regiões
Brasil – 2001



Fonte: Ministério da Justiça/ Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

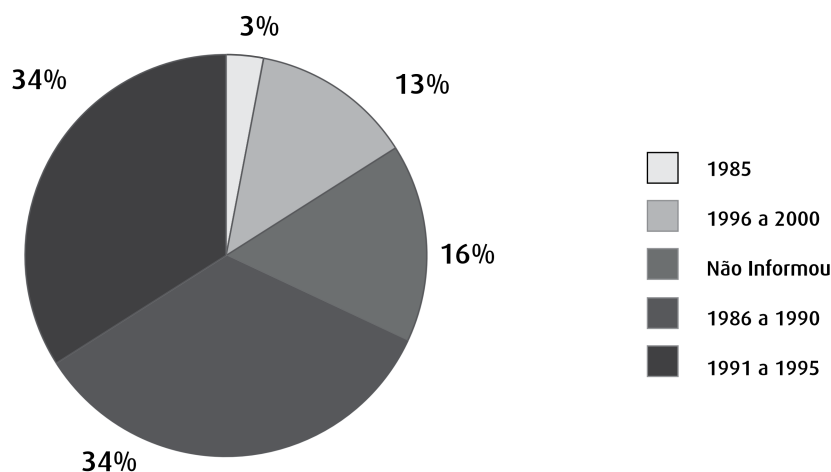
da defesa dos direitos das mulheres, gerando maior sensibilidade sobre os governos em relação à questão da violência contra as mulheres e doméstica.

Apresentados o processo cronológico de estruturação das DEAMs no país, bem como a distribuição espacial delas em 2001, passa-se para a discussão de quais eram as atribuições e práticas destas delegacias. Nesse contexto, cabe ressaltar a forma diferenciada como concebemos as ideias de *atribuição* e *prática* no desenvolvimento da pesquisa. Como mencionado anteriormente, as rotinas das DEAMs divergiam bastante no país, já que estavam subordinadas às Secretarias Estaduais de Segurança Pública. Assim, cada Estado definia as atribuições de suas DEAMs em documentos

oficiais, cujos perfis e denominações também são diversos – temos desde leis estaduais e decretos, até instruções normativas definidas pelas polícias civis estaduais. Tais documentos estabeleciam as ações e atribuições oficiais das DEAMs no âmbito da jurisdição de cada Estado.

Sabe-se, contudo, que as práticas institucionais e pessoais estão, em menor ou maior grau, longe de obedecer às prescrições legais que as definem. Por essa razão, buscou-se, por meio desta pesquisa, diagnosticar não somente as ações e atribuições das DEAMs conforme definições manifestas em tais instrumentos jurídicos, mas também suas práticas de fato, as quais escapavam a estes instrumentos normativos.

Gráfico 2
DEAMs, segundo período de criação
 Brasil – 2001



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

Fonte: Ministério da Justiça /Secretaria de Estado dos Direitos Humanos(SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

Como era de se esperar, 93,63% das delegacias 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, funções estritamente policiais. É importante destacar também que 69,66% das delegacias tinham ainda como obrigação atender a crianças e adolescentes vítimas de violência.⁵ Contudo, como será visto a seguir, o número de DEAMs que adotavam esta rotina enquanto *prática* era ainda maior.

Se de fato a resposta das delegacias à questão 30 do formulário seguiu a indicação do questionário, ou seja, definindo o que é atribuição nor-

matizada pelo Estado a elas, é importante destacar que 42,70% das delegadas afirmaram ser obrigação da DEAM a promoção de conciliação e mediação; 37,83% definiram a prevenção da violência contra as mulheres enquanto função sua e 29,59% englobaram no âmbito destas obrigações a disponibilização de atendimento psicológico e social. Vê-se, pois, que mesmo do ponto de vista normativo, a performance de uma função estritamente policial – aqui entendida como aquela cujo papel se esgota no registro, apuração e investigação de queixas – estava distante das obrigações de muitas das DEAMs de nosso país. Quando se comparam estes dados com aqueles que procuravam mapear as práticas das DEAMs no sentido proposto acima, observa-se que a quantidade

de delegacias que adotavam práticas extrapoliciais era ainda mais expressiva: 93,63% das(os) delegadas(os) afirmaram fazer aconselhamento e 55,43% delas(es) proferiam palestras em escolas.

Machado (2001, p. 55) interpreta tais fatos como produto da agência dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil que, já na década de 1980, atribuíam às DEAMs o que a autora chama de tríplice vértice dos valores da investigação/punição, educação e prevenção/atendimento social e psicológico (a vítimas e agressores). No entanto, se levarmos em conta os dados produzidos no âmbito de etnografias de práticas policiais não especializadas, o quadro retratado para as DEAMs deixa de ser totalmente excepcional. Embora a disponibilização de atendimentos psicossociais e o envolvimento das autoridades policiais em práticas educativas para prevenção da violência pareçam ser características típicas das DEAMs, Kant de Lima (1995), entre outros, tem indicado como rotina na atuação dos delegados a discricionariedade dos mesmos ao definir quais delitos são merecedores de encaminhamento judicial e quais podem ser arbitrados localmente por meio de admoestações e mediações.

Os números apresentados anteriormente também alertam para a potencial importância do papel desempenhado pelas autoridades policiais na democratização (ou não) das relações de gênero, na medida em que, em situações de conflito, são elas os agentes primários do Estado responsáveis por negociações e mediações. Se é verdade que as práticas de mediação guardam o potencial de oferecer espaço para expressões mais elaboradas de percepções de violência, elas não deixam de se constituir em um risco para garantia dos direitos individuais das mulheres, uma vez que as partes envolvidas atuam desde

diferentes posições de poder, como destacado por Nader (1994) em sua crítica à harmonia coercitiva. Nesse quadro, vale mencionar que treinamentos em técnicas de mediação e sensibilização, tendo como princípio a manutenção da integridade moral e física das mulheres, não faziam parte da maioria dos cursos de formação policial existentes no país na época da pesquisa.

Ainda a respeito das práticas das DEAMs, é significativo notar que 90,64% delas atendiam a crianças e adolescentes, sendo que 70,79% atendiam a crianças e adolescentes do sexo masculino, 31,84% atendiam a vítimas do sexo masculino e 28,84% reportaram o atendimento a homossexuais do sexo masculino. Uma das formas de dar sentido a esses dados parece ser tomá-los como indicadores da consolidação de uma concepção mais relacional a respeito dos mecanismos que produzem e reproduzem a violência doméstica e sexual contra as mulheres ou mesmo a violência interpessoal, de um modo mais amplo, entre as autoridades policiais. Entende-se, aqui, a violência interpessoal nos termos em que é qualificada por Machado (1998a, p. 98), ou seja, aquela “que se realiza, se inscreve e atravessa o contexto de relações cotidianas, ordinárias, corriqueiras e legais” entre pessoas que se conhecem.

Neste contexto, é importante notar que 38,58% das delegadas afirmaram existir em seu município algum tipo de encaminhamento para tratamento do agressor, embora as instituições citadas aí como responsáveis pelo “tratamento” deste ator tenham sido, sobretudo, aquelas que cuidam de comportamentos caracterizados socialmente como desviantes e/ou patológicos: Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, entre outros. A articulação das DEAMs com estas entidades pode estar evidenciando uma percepção

particular por parte das delegadas a respeito do lugar e natureza da ação do agressor no cotidiano social, o que estaria associado à imagem do desvio, da patologia.⁶ Ademais, os dados apresentados sugerem também a emergência de uma visão menos maniqueísta do processo que produz e reproduz a violência de gênero, na medida em que concebe enquanto realidade possível o fato de que homens possam ser vítimas de violência doméstica e que, enquanto tais, podem fazer uso dos serviços prestados pelas delegacias.⁷ Muitas delegadas afirmaram ser função da DEAM a execução de mandatos de prisão em caso de não pagamento de pensão alimentícia aos filhos ou à ex-mulher pelo ex-parceiro, fato que pode indicar, ao menos, duas coisas: um alargamento da noção de violência, que engloba uma dimensão moral; E um alargamento do escopo dos crimes reportados às DEAMs, que deixariam de ser exclusivos lugares de registro de crimes sexuais e de gênero, para atender a variados tipos de crimes que vitimizam mulheres.

Por fim, se consideradas as discussões contemporâneas acerca do potencial de práticas de mediação como espaços ampliados para elaboração simbólica dos conflitos envolvidos na violência interpessoal, como os trabalhos recentes de Cardoso de Oliveira (2007) e Simião (2010, 2011), os dados produzidos pela pesquisa de 1999 parecem indicar que, já naquele momento, práticas de escuta não estritamente judicializadas eram comuns nas delegacias, podendo vir a se revelar mecanismos importantes para a efetiva administração dos conflitos. O que o desenvolvimento legal ulterior parece ter trazido, a partir da criação e implantação da Lei Maria da Penha, foi uma tendência à separação dos espaços judicial e terapêutico para o processamento dos casos, cujas consequências ainda estão para ser compreendidas.

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

Como indicado anteriormente, 93,63% das DEAMs praticavam aconselhamento. Desde total, somente 29,59% das delegacias afirmaram ser sua atribuição oferecer atendimento psicológico e social às clientes.⁸ Tal relação evidenciava que mais de 60% das delegacias adotavam alguma prática de aconselhamento ou mediação, apesar de sua atribuição oficial não contemplá-la. A ausência de tais atribuições nos dispositivos legais e/ou administrativos que regulavam as funções das DEAMs tinha como uma de suas implicações o fato de que o desempenho das mesmas se fazia sem pessoal treinado ou capacitado. De fato, os dados aportados pela pesquisa a respeito do perfil dos recursos humanos disponíveis nas delegacias indicavam profundas discontinuidades entre atribuições e/ou práticas e a oferta de profissionais capacitados para o cumprimento de funções consideradas oficiais ou oficiosas.

Aproximadamente 60% das delegacias afirmaram não contar em seu quadro de recursos humanos com assistentes sociais e/ou psicólogos, comprometendo assim o bom desempenho das funções de mediação, conciliação e aconselhamento. Nesse contexto, é importante notar que somente 10,86% das delegacias relataram contar com um assistente social em seu quadro, 2,25% afirmaram ter duas funcionárias nesta categoria e 1,87% tinham três ou mais funcionárias nesta função.⁹

No que diz respeito à categoria psicólogo(a), a realidade não era diferente: em 61,24% das delegacias que participaram da pesquisa não existia tal função, 11,98% contavam com um(a) psicólogo(a), 2,62% tinham dois funcionários dessa área e somente 2,25% dispunham de três ou mais servidores nesta categoria.



Nesse contexto, cabe notar que uma das principais demandas apresentadas pelas delegadas no formulário da pesquisa era a dotação de pessoal de apoio às delegadas e escritas, a fim de prestarem atendimento psicológico e de assistência social tanto às queixantes como à equipe de profissionais da própria delegacia – 92,13% das delegadas afirmaram ser muito importante a dotação de infraestrutura de pessoal adequada para enfrentar as dificuldades pelas quais passavam as delegacias. Eis alguns registros de tais demandas:

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

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

“... Postulo que sejam lotadas nesta DEAM Assistentes Sociais e Psicólogas...”

“Se as DDMs não forem estruturadas adequadamente com assistente social, psicólogos e orientadores, e etc., deve-se criar um órgão para esse fim.”

Tal fato aponta para uma percepção *sui generis* a respeito da função das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres aos olhos das autoridades policiais: mais do que entidades que registram e apuram denúncias de crimes de natureza doméstica e sexual, esperava-se que as DEAMs oferecessem serviços extrapoliciais. Como sugere Machado (2001), estaríamos assim diante de uma noção de segurança legada pela ação e crítica feministas que engloba edu-

cação, prevenção e apoio. Tal percepção parece ser plenamente coerente com a natureza das relações e dos conflitos que são registrados nas DEAMs: trata-se de crimes executados entre pessoas que se conhecem, que na maioria das vezes compartilham algum vínculo de natureza emocional e para as quais a solução prisional é, amiúde, considerada traumática e pouco eficiente. É, pois, bastante conhecida a utilização que muitas mulheres desejam fazer das DEAMs: elas são acionadas a fim de dar um “susto” no agressor, com o objetivo de romper, ao menos temporariamente, o ciclo de violência no qual estão inseridas. A respeito desta forma de conceber e utilizar os serviços policiais das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, Soares (1996, p. 122) afirma, com base em pesquisa feita nas DEAMs do Rio de Janeiro:

o que se pede, com freqüência, das autoridades policiais é mais do que a privação da liberdade do acusado. Espera-se, destas delegacias, o ressarcimento de perdas materiais e morais e, o que parece ainda mais difícil, os instrumentos para restaurar, em novas bases, as relações deterioradas. (...) Não é difícil perceber que as queixantes esperam soluções específicas, visíveis e imediatas, para os problemas denunciados. Em alguns casos, definem explicitamente a punição que gostariam de impor aos seus agressores, excluindo, e freqüentemente, o desfecho penal da lista de alternativas. (...) Se as DEAM oferecem, de um lado, a possibilidade de que as denúncias encontrem um caminho jurídico, elas se prestam, por outro lado, ao uso instrumental das denunciadas, que projetam, ali, suas próprias concepções de direito e justiça.

A partir destes dados, verifica-se que as DEAMs encontravam-se em um grande dilema: não obstante tenham as delegadas manifesto, em sua

grande maioria, que é condição para a eficácia do trabalho policial a disponibilização de atendimentos extrapoliciais à sua clientela, como sessões de terapia e assistência social, as DEAMs são instituições inseridas em uma corporação na qual a prestação de qualquer serviço não policial é visto como ponto negativo, como demérito à eficácia e eficiência da delegacia. A respeito da forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial, são exemplares os seguintes depoimentos:¹⁰

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

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

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

“Elas são bem vistas pela sociedade, mas ‘inter-na corporis’ são vistas pelos colegas e funcionários como uma delegacia de menos importância, embora os policiais ocupantes de cargos de

direção e comando reconheçam a grande quantidade de trabalho e sua necessidade. Porém, funcionários são lotados a contragosto, muitos vêm ‘de castigo’ e não possuem capacitação adequada, enfim, é uma delegacia renegada ao 2º. plano.”

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

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

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

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

Para além do lugar ambíguo que a disponibilização de serviços extrapoliciais parece ocupar no cotidiano das DEAMs, é importante notar que muitas delegadas, ao afirmarem que as DEAMs são bem vistas na estrutura policial, justificam suas posições a partir da percepção de que os trabalhos desenvolvidos por estas especializadas desafogam a rotina dos outros DPs. Tal justificativa evidencia que a imagem satisfatória das DEAMs dentro de algumas estruturas policiais não se dá pelo reconhecimento do *valor em si* de seus trabalhos e das questões que são resolvidas por elas, mas sim porque estas unidades agilizam o trabalho de outros DPs. Tomando por base o último depoimento citado – no qual a delegada afirma não haver discriminação das DEAMs na estrutura policial porque os delegados

ficam felizes por terem se livrado daquilo que é por eles denominado de ZICAS –, caberia perguntar também em que medida algumas delegadas não compartilham de um certo conjunto de representações das corporações policiais das quais elas fazem parte, no qual a criminalização e resolução de conflitos intrafamiliares e interpessoais são considerados fenômenos de importância menor?¹¹ Esta pergunta ganha seu sentido quando observa-se a relativa ausência de crítica, no discurso de algumas autoridades policiais, em relação às categorias utilizadas por parte significativa de policiais que trabalham fora das DEAMs para denominar o perfil dos crimes que são apurados nestas delegacias. Esta, pois, é tarefa para uma próxima pesquisa.

Vale a pena notar ainda outra variante importante na construção das imagens que são tecidas nas estruturas policiais sobre as DEAMs: o gênero de suas(seus) funcionárias(os). Se é verdade que tanto homens como mulheres trabalham nas DEAMs, o cargo de delegada(o) titular ou assistente era, entre 2000 e 2001, hegemonicamente ocupado por mulheres (230 delegacias tinham delegadas). Tal fato, segundo algumas autoridades policiais que participaram da pesquisa, também é motivo de discriminação das DEAMs no interior das corporações policiais, que são, por sua vez, hegemonicamente masculinas. A respeito desta relação, uma delegada participante da pesquisa apresentou o seguinte relato, quando questionada a respeito da forma como as DEAMs são vistas na estrutura policial:

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

Considerando-se o custo simbólico acarretado às DEAMs pela prestação de serviços extrapoliciais, sendo vistas como delegacias de, no mínimo, segunda categoria, e o fato de que, em 2001, depois de 16 anos da criação da primeira DEAM, em torno de 60% destas instituições não contavam com assistentes sociais e psicólogas no seu quadro de recursos humanos – não obstante fosse do desejo de muitas delegadas a disponibilização desses profissionais, cabe a seguinte questão: valeria a pena investir em um trabalho de reequipamento das DEAMs a fim de alocar profissionais com este perfil em sua estrutura, ou caberia o fortalecimento ou criação de centros integrados de atendimento às mulheres vítimas de violência que funcionariam fora dos aparatos de segurança pública?

Estruturas físicas e técnicas das DEAMs

A avaliação que é possível fazer em relação às estruturas técnicas e físicas em que se encontravam as DEAMs há aproximadamente dez anos não é diferente daquela realizada sobre os recursos humanos disponíveis: elas também eram insuficientes e expressavam uma situação de carência que em muito comprometia o bom desempenho das funções policiais e de conciliação e mediação, conforme mostra a Tabela 1.

Como se pode observar, 32,58% das DEAMs do país não tinham sequer armas de fogo, 20,60% não dispunham de uma linha telefônica convencional direta, 19,10% não possuíam viaturas e para 74,16% não haviam sido disponibilizados coletes à prova de bala. Tãmanha carência nas condições de funcionamento destas entidades, além de limitar o trabalho policial, colocava em risco a vida dos profissionais que aí atuavam e, por consequência, a legitimidade do Estado enquanto única entidade que detém o monopólio legítimo no uso da violência. A respeito desta problemática, Lima (2001) afirma:

Tabela 1
DEAMs, por situação de posse de recursos, segundo tipos de recursos materiais e tecnológicos
 Brasil – 2001

Recursos	Tem recursos		Não tem recursos		Não informou	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Armas de fogo	165	61,80	87	32,58	15	5,62
Identificador de chamadas	12	4,49	234	87,64	21	7,87
Coletes à prova de bala	50	18,73	198	74,16	19	7,12
Computadores	175	65,54	84	31,46	8	3,00
Fotocopiadoras (xerox)	34	12,73	211	79,03	22	8,24
Aparelhos de FAX	90	33,71	162	60,67	15	5,62
Impressoras	166	62,17	90	33,71	11	4,12
Pontos de acesso à Internet	29	10,86	216	80,90	22	8,24
Linhas telefônicas celulares (da SSP)	7	2,62	235	88,01	25	9,36
Linhas exclusivas para FAX	25	9,36	219	82,02	23	8,61
Linhas telef. convencionais (diretas)	206	77,15	55	20,60	6	2,25
Ramais telefônicos	95	35,58	155	58,05	17	6,37
Scanner	10	3,75	233	87,27	24	8,99
Telex	1	0,37	240	89,89	26	9,74
Viaturas	206	77,15	51	19,10	10	3,75

Fonte: Ministério da Justiça /Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

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

Mesmo aquelas delegacias que dispunham de uma viatura, entre outras tecnologias, afirmaram que tais instrumentos estavam em condições precárias de uso por falta de manutenção adequada. Além disso, muitas delegadas denunciaram que, em função dos preconceitos existentes nas corporações policiais em relação às DEAMs, para as delegacias de mulheres eram encaminhados equipamentos ultrapassados e/ou em péssimas condições de funcionamento:

“Apesar de existir há 15 anos, as Delegacias de Polícia de Defesa da Mulher não são vistas como de grande importância na estrutura poli-

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

cial e sempre somos preteridos quando há distribuição de material e pessoal. A unidade policial de M., por exemplo não dispõe de viatura policial desde sua inauguração (5 anos) e recentemente foram distribuídos 100 viaturas para a polícia civil do DEINTER, mas não recebemos nenhuma, ficando comprovada a forma como as DPDMs são tratadas.”

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

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

Os dados apresentados indicam que a produção social da precariedade das infraestruturas físicas, tecnológicas e de recursos humanos das DEAMs tem sido produto de uma articulação bastante particular de representações. A maior parte das delegacias de mulheres existente no país gozava de baixo *status* nas corporações policiais porque era vista mais como entidade que prestava algum tipo de assistência social do que propriamente executora de trabalhos policiais *strictu sensu*. Dentro do campo policial, por sua vez, o *status* das delegacias é construído a partir do quão bem tais entidades executam os trabalhos de registro, investigação e resolução dos casos que são aí apresentados. Este é o capital social de valor neste campo. Contudo, as próprias delegadas consideravam ser condição para o desenvolvimento de um trabalho policial eficiente dentro das DEAMs a disponibilização de recursos humanos especializados em assistência social e psicológica, afirmando que, em muitos casos, este deveria ser o papel das DEAMs. Do ponto de vista dos valores caros às corporações policiais, a execução destas atividades não é per-

cebida como função e obrigação da polícia. A combinação entre estas duas percepções parece ser uma variante importante na produção social da situação de precariedade em que se encontravam as DEAMs, entre 2000 e 2001. Se, do ponto de vista das representações das corporações policiais, as DEAMs desempenhavam hegemonicamente um papel extrapolicial, às delegacias de mulheres não seria necessária a disponibilização de recursos tecnológicos, físicos e humanos na mesma medida em que estes existiam em outros DPs. A respeito destas relações, o depoimento de uma delegada, quando questionada sobre a forma como as DEAMs eram vistas na estrutura policial, é bastante expressivo:

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

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

Considerando-se que parte significativa das delegadas (33%) ocupava seu cargo há um período de até um ano, a dificuldade de incorporação de informações pela instituição policial a respei-

to das características das respectivas localidades nas quais elas situavam-se apresentava-se como um fenômeno ainda mais grave, pois constitui uma variável limitadora ao desempenho satisfatório das atividades de porção importante das autoridades policiais lotadas nas DEAMs. Os dados também indicavam que 14% das DEAMs brasileiras adotavam uma prática ilegal, qual seja, dispunham de carceragem, com o agravante de terem 66% de superpopulação carcerária.

Em termos da localização espacial das DEAMs, obteve-se a seguinte avaliação das delegadas: 194 DEAMs estavam fixadas em lugar de fácil acesso, 61 em logradouros de acesso razoável e dez em local de difícil acesso à população que mais necessidade tinha de seus serviços. Se tal avaliação é relativamente animadora, decepcionamo-nos ao perceber que 77,15% das delegacias pesquisadas não tinham plantão 24 horas e 76,40% não possuíam plantão aos finais de semana.

Para se ter noção da gravidade deste fato, é necessário retomar alguns dados. Pesquisa realizada pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos a respeito da ocorrência de homicídios femininos no Brasil verificou que tais crimes são mais praticados durante o final de semana: 23,90% ocorreram aos domingos, em 1995, e 22,94%, em 1996. Porém, se somadas as porcentagens dos crimes que aconteceram às sextas, aos sábados e domingos, percebe-se que o total – 51,57% em 1995 e 50,02% em 1996 – ultrapassava a metade dos casos registrados nos outros dias.

Em relação à hora em que os homicídios são praticados, a mesma pesquisa diagnosticou que 50,71% (1995) e 58,62% (1996) ocorrem entre a noite e a madrugada. Os levantamentos realizados pela CPI da Violência contra as Mulheres de 1993 encontraram dados similares ao

questionarem as DEAMs o horário em que delitos contra as mulheres eram mais praticados: 51,35% dos delitos notificados nas DEAMs ocorriam entre as 18h e 8h. A respeito deste fato, Bandeira (1998, p. 59) afirma:

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

Considerando-se estes dados, é possível ter dimensão do quão grave era o fato de 77,15% das DEAM não terem plantão 24 horas e 76,40% não o terem aos finais de semana. É quase um senso comum a percepção de que práticas de violência contra as mulheres estão inseridas no interior de um ciclo que se inicia, muitas vezes, com lesões corporais e crimes de natureza moral, como injúria e difamação, mas que, com o passar do tempo, podem dar origem a ocorrências mais graves, como o homicídio. Imaginemos agora a rotina de um casal em que a prática de violência já é uma experiência constitutiva do relacionamento. As brigas começam na sexta, com práticas de injúria e lesão corporal, intensificam-se no sábado até

que, em determinado momento, na madrugada de sábado para domingo, o homem mata sua parceira. Suponhamos ainda que, embora temerosa, esta senhora ou jovem tivesse decidido apresentar queixa contra seu parceiro no sábado, mas que, chegando à DEAM de seu município, a tivesse encontrado fechada. Não restou-lhe outra opção senão voltar para casa e esperar que a delegacia reabrisse suas portas na segunda-feira. Neste caso, contudo, a espera custou-lhe a vida. Caso a delegacia estivesse de plantão, esta mulher poderia ter sido atendida e imediatamente encaminhada a uma casa-abrigo para mulheres em situação de risco de vida, se esta também existisse no município, obviamente.

Supondo que casos como estes sejam comuns no cotidiano de muitas mulheres brasileiras, vemos, pois, o quanto grave era o fato de que a maioria absoluta das DEAMs não dispunha de plantão 24 horas ou aos finais de semana. A propósito mesmo das casas-abrigo, comentários a respeito do nível de articulação institucional das DEAMs com as mesmas são necessários. De acordo com os dados disponibilizados pela pesquisa, 110 delegacias afirmaram existir no município em que elas estavam fixadas Instituto Médico Legal, o que indicava, mas não confirmava, que das 267 delegacias que participaram da pesquisa, 110 podiam trabalhar de forma articulada com os IMLs. Nesse mesmo sentido, 48 delegacias afirmaram a existência, em seu município, de casas-abrigo, 86 declararam a existência de hospitais, 25 de SOSs, 71 de Conselhos dos Direitos da Mulher e 46 de ONGs voltadas à assistência de vítimas de violência.

De modo geral, pode-se perceber que os municípios que dispunham de um conjunto mais diversificado de instituições eram capitais de Estado. A maior parte dos municípios do interior do país onde existia DEAM não dispunha, por sua vez, de

qualquer rede oficial que pudesse atender mulheres em situação de violência, ou de instituições que, mesmo não tendo oficialmente este papel, pudessem desempenhá-lo. Mesmo para algumas capitais de Estado não tinham ainda sido disponibilizadas algumas dessas entidades citadas: Porto Velho, Rio Branco, Palmas são algumas delas.

BO, TCO e as notificações policiais nas DEAMs: os (des)caminhos da geração de informação

Se é possível ter alguma certeza em relação aos dados sobre registros e/ou boletins de ocorrências (RO ou BO), no que se refere aos termos circunstanciados de ocorrência (TCO) e de inquéritos instaurados disponibilizados pela I PNCDFM, esta consiste em reconhecer a impossibilidade de se chegar a qualquer dado de caráter nacional seguro e objetivo, que reflita de maneira verossímil as realidades das delegacias estudadas nesta pesquisa. Isso se explica em razão de as rotinas das delegacias aqui estudadas serem bastante plurais, a começar, por exemplo, pelo lugar institucional por elas ocupado em cada uma das corporações policiais das quais fazem parte. O lugar atribuído às DEAMs pelas corporações policiais às quais pertencem orientava a forma como a geração de informação era organizada nestas delegacias e outras facetas do cotidiano policial experimentado por elas. Daí as precauções com que os dados referentes aos BO, TCO, entre outros, devem ser observados. Em função destas circunstâncias, é feita aqui uma análise crítica dos dados totalizados na pesquisa com relação às variantes citadas anteriormente, expondo algumas das especificidades regionais e estaduais das práticas das delegacias analisadas. Deixa-se de lado, portanto, qualquer pretensão de totalização nacional dos dados.

De início, é preciso dizer que estava nos horizontes da I PNCDFM diagnosticar o número

de BO, TCO, inquéritos instaurados e encaminhados à justiça, bem como atendimentos diversos prestados pelas DEAMs de todo o país. Havia no formulário questões dirigidas especificamente para tais fatos e, ao se totalizarem os dados recolhidos, foram obtidos os resultados apresentados na Tabela 2.

Contudo, à medida que a pesquisa foi se desenvolvendo, estabelecemos contatos diversos com muitas delegacias, o que mostrou a existência de fenômenos importantes, que dificultam ou mesmo impedem a totalização homogênea, com perspectiva nacional.

Primeiramente, verificou-se que a maioria das delegacias não tinha um sistema de registro

de atendimentos que contemplasse tanto aqueles estritamente policiais como os extrapoliciais. Mesmo quando este sistema existia, ele estava organizado de forma totalmente diversa, impedindo a construção de qualquer interpretação comum para os dados. Além disso, observou-se que algumas DEAMs de Minas Gerais eram, de fato, delegacias adjuntas, ou seja, funcionavam junto a outras delegacias regionais, compartilhando com estas últimas uma mesma estrutura organizacional para geração de informações estatísticas. Assim, os dados sobre o volume de atendimentos, BO, TCO e inquéritos instaurados produzidos nelas e remetidos ao Ministério da Justiça fazem referência às práticas de toda a delegacia regional e não somente aos casos de violência interpessoal ou contra a mulher.

Tabela 2
Atendimentos e registros realizados nas DEAMs, segundo tipos
Brasil – 1999

Atendimentos e registros	Quantidade	DEAMs que não informaram	
		Nº abs.	%
Atendimentos (queixas registradas ou não, aconselhamento, escuta, entre outros) ⁽¹⁾	326.693	56	22,05
Registros (boletins) de ocorrência	302.290	14	5,51
Termos Circunstanciados	167.503	13	5,12
Inquéritos instaurados	23.266	8	3,15
Retirada de queixas durante a fase de inquéritos	4.817	106	41,73
Inquéritos encaminhados à justiça	26.127	13	5,12

⁽¹⁾ O número de atendimentos realizados não pode ser somado aos demais dados.
Nota: Não foram consideradas as DEAMs criadas em 2000.

Fonte: Ministério da Justiça /Secretaria de Estado dos Direitos Humanos (SEDH)/Secretaria Executiva do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp); Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAMs.

Como citado anteriormente, verificou-se também que às Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres, que, em um passado pouco distante, tinham a função de atendimento exclusivo às mulheres, estavam sendo agregadas as funções de atendimento ao menor e, por vezes, ao idoso. Consequência disso é que os dados remetidos à coordenação da pesquisa faziam referência à vitimização não só de mulheres, mas também dos diversos públicos aos quais parte significativa das DEAMs estão atualmente voltadas.¹² Deste fato advém a impossibilidade de se reduzirem os dados totalizados aqui a denúncias nas quais as vítimas seriam exclusivamente mulheres.

Por fim, também eram diversas, entre as DEAMs estudadas, as formas como elas lidavam com a rotina do registro de Boletins de Ocorrências (BO) e Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO). Assim, uma vez interessados em diagnosticar o número de notificações policiais, é preciso que estejamos atentos a como esta relação se dá em cada delegacia. Um dos resultados importantes desta pesquisa foi justamente a percepção de que a relação de derivação entre BO e TCO é diferenciada em cada Estado e, por vezes, em cada delegacia. Não foi possível, contudo, obter informações precisas de como tal relação é estabelecida em cada caso, mesmo porque só em São Paulo existia uma coordenação de apoio ao funcionamento das DEAMs atuante, responsável, entre outras coisas, por uniformizar, em alguma medida, os procedimentos das DEAMs neste Estado. Em São Paulo não havia duplicação entre o número de BO e TCO em nenhuma DEAM. No Estado de Pernambuco, diferentemente, as DEAMs só registravam BO quando apuravam queixas *in loco*, ou seja, quando eram solicitados, às policiais destas delegacias, deslocamentos a fim de registrar queixas de pessoas que não podiam se locomover até a delegacia

especializada. No Distrito Federal, por sua vez, nunca se registrava um TCO sem antes elaborar-se um BO. Ao que tudo indica, nas delegacias da maior parte das unidades da federação, com exceção de São Paulo, os procedimentos em relação ao registro de BO e/ou TCO ficavam a cargo da escolha individual da própria delegada.

Em função de todos os fatores apontados, torna-se extremamente perigoso afirmar a existência de qualquer número absoluto de Boletins de Ocorrência, Termos Circunstanciados de Ocorrência ou mesmo de Notificações Policiais apresentadas às DEAMs em qualquer período de tempo. Antes é preciso mapear *in loco* o significado dos dados produzidos por cada uma delas para, em um projeto futuro, esboçar comparações. Nesse sentido, o desenvolvimento de pesquisas localizadas, na melhor tradição antropológica, parece ser atividade fundamental para que a realidade das DEAMs seja mais bem discutida e compreendida.¹³

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

Observou-se, nas sessões anteriores, que grande parte das DEAMs prestava serviços extrapoliciais. Contudo, como também afirmado anteriormente, a maior parte delas não dispunha de informações sistematizadas a respeito destas atividades. Assim, se procurarmos interpretar o volume de trabalho existente nas DEAMs somente a partir das informações disponibilizadas a respeito dos procedimentos po-

liciais, como BO e TCO, estaremos necessariamente incorrendo em erro.

Quando procuramos levantar os tipos de crimes mais registrados nas DEAMs de todo o país,¹⁴ emergem esses mesmos problemas metodológicos apontados. A despeito disso, um relance sobre os tipos de crimes mais registrados em alguns dos Estados do país é em um exercício interessante, uma vez que indica, entre outras coisas, o encaminhamento dado a grande parte das queixas apresentadas nestas delegacias. Dois dos tipos de crimes mais registrados nas DEAMs de parte dos Estados eram os de lesão corporal e ameaça. Sabe-se, pois, que queixas registradas sob estes dois tipos específicos de crimes recebiam um encaminhamento particular, definido pela Lei 9.099/95, como será visto a seguir.

Nas DEAMs de São Paulo, Estado que congregava 126 delegacias especializadas no atendimento às mulheres (em torno de 40% do total nacional), das quais 113 participaram da presente pesquisa, o crime mais registrado em 1999 foi o de lesão corporal (49.423 registros), seguido pelo crime de ameaça (37.430 notificações). O mesmo ocorreu nas DEAMs do Rio de Janeiro: em cinco das sete delegacias então existentes no Estado, na época da pesquisa, houve 6.462 denúncias de lesão corporal e 6.121 de ameaça. Nas duas DEAMs existentes em Pernambuco, os crimes mais denunciados, em 1999, também foram lesão corporal e ameaça, com 2.711 e 2.280 registros, respectivamente. No Rio Grande do Sul, a hierarquia entre estes dois crimes se invertia, mas eles continuavam a ser os mais registrados: em 20 das 24 delegacias do Estado, verificaram-se 8.438 registros de ameaça e 7.982 de lesão corporal. Por fim, tem-se também no Maranhão relação similar. Em quatro das sete DEAMs deste Estado, houve, em 1999, 3.385

ocorrências de lesão corporal e 2.428 de ameaça.

A grande incidência de crimes considerados de menor potencial ofensivo, como ameaça e lesão corporal, tornou ainda mais importante o debate público a respeito da lei 9.099/95 para os casos de violência contra mulher, uma vez que, por meio deste instrumento legal, eram definidos os procedimentos específicos para o encaminhamento de denúncias destes crimes. Os dados produzidos na I PNCFDM revelaram a existência de um descontentamento acentuado entre as delegacias em relação ao tipo de punição imputada pelos tribunais especiais quando do atendimento de casos de violência intrafamiliar contra as mulheres. Distribuição de cestas básicas ou prestação de trabalhos comunitários eram algumas das penas mais imputadas nestes tribunais. O fato de que nestes contextos a integridade física e moral das mulheres era “negociada” por doações de cestas básicas era uma controvérsia ética bastante importante, parcialmente resolvida com a Lei Maria da Penha, promulgada em 2006.¹⁵

Comentários finais

À luz dos dados apresentados, esboçam-se aqui reflexões a respeito de políticas públicas que pareciam adequadas para solucionar parte dos problemas enfrentados pelas DEAMs, conforme diagnosticados na pesquisa. Cabe ressaltar, de antemão, que qualquer ação pública em direção destas entidades tem necessariamente que ser fruto de articulações políticas entre os níveis federal, estadual e municipal.

Primeiramente, parecia ser necessária, na época da pesquisa, uma discussão a respeito do perfil que se desejava imprimir ao trabalho das DEAMs. Atribuir um papel estritamente policial às delegacias de mulheres ou reforçar o caráter típico-ideal das mesmas como centros integrados

de atendimento às mulheres vítimas de violência era uma questão que Estado e sociedade civil precisavam confrontar, dadas algumas das correlações apreendidas na pesquisa. Levar em conta o fato de que as DEAMs estão inseridas em estruturas policiais nas quais a prestação de serviços de apoio social e psicológico conta como ponto negativo parece ser uma variável importante, pois leva a pensar se delegacias seriam o melhor formato institucional para o atendimento integral e integrado a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual. Além disso, impunham-se no horizonte questões relacionadas aos rumos que o atendimento disponibilizado nas DEAMs vinha tomando. Deveriam as DEAMs atender, além de mulheres, menores e mesmo homens vítimas de violência, entre outros sujeitos? Com a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs foram idealmente incorporadas a uma rede de apoio integral a mulheres vítimas de violência, cujo foco são os Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Parecia ser essencial também a promoção de campanhas e/ou cursos de sensibilização junto às corporações policiais de cada Estado para que estas reconheçam a importância dos trabalhos das DEAMs e não as discriminem quando da distribuição de recursos humanos, tecnológicos e físicos. As representações que as corporações policiais nutriam em relação às DEAM e à violência doméstica e sexual em geral eram, em grande parte, as responsáveis pela discriminação sofrida pelas DEAMs *interna corporis*. É importante notar que a “valorização da função policial **educativa, preventiva e investigativa**” foi a solução que recebeu maior número de adesões por parte das delegadas enquanto procedimento muito importante para resolução dos problemas pelos quais passam as DEAMs.

Constatando-se que em torno de 93% das DEAMs praticavam aconselhamento e 43% mediação e conciliação, parecia ser urgente a capacitação dos quadros das delegacias em campanhas e cursos que sensibilizam as(os) profissionais que aí atuam em questões de gênero e direitos humanos, a fim de que os aconselhamentos e mediações praticados nestes espaços se façam norteados pela ética do respeito aos direitos individuais das mulheres.

A presente pesquisa também evidenciou que a informatização e uniformização mínima dos procedimentos adotados pelas DEAM eram atividades fundamentais para o planejar e monitorar as atividades destas entidades. A norma técnica de padronização para as DEAMs, publicada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 2006, responde a este desafio. Embora tenhamos procurado mapear o número total de procedimentos policiais e extrapoliciais adotados pelas DEAM no ano-base de 1999, do qual fazem parte atendimentos diversos, registros de BO e TCO, os dados adquiridos indicaram uma grande heterogeneidade de processos no cotidiano do trabalho de cada delegacia, de modo a impossibilitar qualquer totalização de informação verossímil. Diante da multiplicidade dos procedimentos policiais adotados nas delegacias, era impossível tecer uma interpretação homogênea para os dados recolhidos. Para que tal investida seja realizada, é preciso conhecer o significado dos dados de cada delegacia. Nesse sentido, a realização e/ou apoio a pesquisas regionais parecia ser condição para produção de dados estatísticos de caráter nacional comparáveis e confiáveis.

Destaca-se, em que pesem os dez anos passados, que a uniformização dos procedimentos das DEAMs deveria extrapolar a forma como se dava

a geração de informação. Parecia ser necessário o estabelecimento de um quadro de expectativas comuns a orientar atividades de aconselhamento, mediação e estruturação do trabalho policial, no qual a disponibilização de plantões 24 horas era fundamental. A pesquisa evidenciou que o total de delegacias então existentes sequer cobria 10% dos municípios existentes no país e que, além disso, 61% delas estavam concentradas no Sudeste. Parecia ser essencial, portanto, aumentar o número de DEAMs, sobretudo nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Por fim, as análises aqui tecidas apontam para o fato de que é impossível abordar a forma como as políticas de combate e prevenção à violência doméstica e sexual contra as mulheres têm sido gerenciadas sem contextualizá-las no interior das instituições dentro das quais elas são engendradas, quais sejam, as corporações policiais. É somente a partir de acordos, parcerias e negociações com elas que algum progresso poderá ser alcançado nesse terreno ambíguo e pantanoso no qual está situada a questão da violência interpessoal, intrafamiliar e contra as mulheres.

1. *Na concepção intelectual e política da pesquisa que deu origem a este artigo, participaram várias pessoas e instituições, as quais merecem uma menção de agradecimento: Cfemea (Centro Feminista de Estudos e Assessoria); Agende (Ações em Gênero e Desenvolvimento); Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar; Conselho Distrital dos Direitos da Mulher, Lia Zanotta Machado, Mireya Suárez; Lourdes Bandeira, Maria Inês Valente, Vera Lúcia da Silva, Renata Sérgio de Lima, Lilian L. Kanish, Virgínia Bruzzone, Rosângela Bizerra, Tutchyla C. S. de Godói, David Nery da Cunha, Daniel S. Simião, além da equipe que então compunha a Secretaria Executiva do CNDM. A pesquisa foi financiada pelo Ministério do Orçamento e Gestão.*
2. *A diferença entre o número de delegacias que participaram da pesquisa e o de delegacias cujos dados compõem a base das discussões que se seguem deve-se ao fato de que alguns formulários só chegaram ao Ministério da Justiça após o período estabelecido como limite para envio, o que impossibilitou a incorporação das informações dispostas nos mesmos em nossa base de dados.*
3. *Os Termos Circunstanciados de Ocorrência (TCO) eram instrumentos burocráticos oficiais criados pelas estruturas de segurança pública de cada Estado, a fim de por em prática os procedimentos definidos pela Lei 9.099/95. Isso significava que, quando uma mulher chegava à delegacia buscando registrar uma queixa contra o marido pelo fato deste cometer lesões corporais leves e/ou ameaça – crimes que se encontravam sob a jurisdição desta lei –, sua queixa não era registrada no formato de um Boletim de Ocorrência, mas sim em um TCO. Este último documento definia o encaminhamento da queixa apresentada para os tribunais especiais criminais, cujo objetivo, entre outros, era apenar os réus com penas alternativas. Estão sob a jurisdição desta lei crimes cuja penalidade é definida no Código Penal com menos de um ano de privação de liberdade com exceção, desde 2006, de crimes relacionados à violência doméstica contra mulher, considerando a promulgação da Lei Maria da Penha. Levando-se em conta que os crimes que recebiam maior número de queixas nas DEAMs, em 1999, eram os de lesão corporal e ameaça, percebe-se o impacto dos procedimentos definidos em tal lei. Discussões mais profundas a respeito das visões desta lei, bem como sugestões em direção de seu aprimoramento, estão em Machado (2001).*
4. *A ideia de violência de gênero utilizada aqui se define em função das motivações que hegemonicamente levam sujeitos a interagirem em contextos marcados por e pela violência. Nesse sentido, autores variados (SILVA, 2000; MACHADO 1998a; GROSSI, 1997; GREGORI, 1993) têm apontado que práticas de violência doméstica e sexual emergem, sobretudo, nas situações em que uma ou ambas as partes envolvidas em um relacionamento não respondem às expectativas e investimentos de gênero a elas atribuídas pelo parceiro ou qualquer outro ator envolvido na relação.*
5. *Em alguns Estados, como Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina, delegacias que anteriormente eram especializadas somente no atendimento às mulheres tinham sido recentemente convertidas, na época da pesquisa, em delegacias especiais para atenção a mulheres, menores, idosos e por vezes ao meio ambiente. Dada esta problemática, valeria a pena fazer uma pesquisa que procurasse diagnosticar quais são as representações sociais que tornam possíveis a associação de crimes contra as mulheres e crimes contra a natureza. A percepção desta relação não é novidade na literatura antropológica. Para uma análise de como a ideia de feminino ou feminilidade é, em algumas sociedades, associada à de natureza, ver Ortner (1974).*
6. *Suárez e Bandeira (1999), ao discutirem fragmentos de discursos policiais a respeito da violência em geral e especificamente sobre a violência contra as mulheres no Distrito Federal, observam que o argumento de que a agressividade dos homens resulta de alguma condição de carência básica que situa o sujeito fora da normalidade dá sentido e legítima uma certa postura policial que afirma não ser da responsabilidade dos órgãos de segurança pública a atenção aos agressores. Como consequência desta orientação, a atenção aos agressores é transferida para outros órgãos, como hospícios, casas de parentes, Alcoólicos Anônimos, Narcóticos Anônimos, etc. Segundo as autoras (SUÁREZ, BANDEIRA, 1999, p. 75), tal comportamento está ancorado na percepção de que a função da polícia é, estritamente, fazer cumprir a lei. Relações semânticas similares também se manifestaram nesta pesquisa. Elas serão discutidas nos próximos itens deste texto. Para uma análise de como o conflito pode se constituir na fonte de sentido para alguns relacionamentos, ver Silva (2000)*

7. *Para uma discussão a respeito do lugar da violência em nosso imaginário social, ver Soares (1996).*
8. *É importante sublinhar que não se pretende aqui reduzir o atendimento social e psicológico às práticas de aconselhamento. Contudo, qualquer tipo de fala dirigida às mulheres que seja socialmente responsável, isto é, que considere sua história de vida e suas condições de segurança, deve estar amparado no trabalho de profissionais capacitados para tanto. É nesse sentido que pode ser estabelecida a seguinte relação: um aconselhamento responsável estaria dentro de uma prática terapêutica que também o é, não obstante as práticas terapêuticas extrapolem em muito a enunciação de qualquer tipo de aconselhamento.*
9. *É importante notar que de todos os questionários recebidos não houve sequer um único registro de assistente social de gênero masculino, evidenciando ser essa função essencialmente feminina no contexto policial estudado.*
10. *A fim de preservar a estabilidade profissional das delegadas que participaram da pesquisa, não situaremos os discursos em termos de seus lugares de origem ou pessoas que os enunciaram.*
11. *Ao analisarem “os ordenamentos mentais que definem violência e criminalidade e que classificam e explicam os crimes praticados por homens contra as mulheres vis-à-vis outras modalidades de crimes”, no discurso de agentes policiais do Distrito Federal, Suárez e Bandeira (1999, p.58) apontam justamente para o fato de os crimes engendrados por homens contra as mulheres não serem citados pelos entrevistados para definir o perfil da criminalidade no DF. Segundo as autoras, isso ocorre porque os crimes praticados por homens contra as mulheres são acontecimentos cuja denúncia é vista como imprópria pelos policiais pelo fato de ocorrerem nos espaços privados: “Tanto os policiais excluem estes crimes da caracterização da criminalidade de Brasília, como as mulheres se recusam a processar judicialmente seus agressores.”(SUÁREZ, BANDEIRA, 1999, p. 68). Observa-se que tais análises vêm ao encontro das interpretações tecidas neste artigo, na medida em que evidenciam ser a questão das violências praticadas por homens contra as mulheres muitas vezes colocada para fora do sistema classificatório que ordena o que pode ser considerado um crime. Nesse sentido, é importante atentar para o fato de que neste contexto a classificação da violência intrafamiliar como um problema hegemonicamente social em oposição ao criminal – presente nos depoimentos apresentados acima – pode conduzir à não criminalização destas condutas e informar, ao mesmo tempo, uma certa representação das corporações policiais em relação às DEAMs e aos crimes por elas apurados que as apreende como entidades de assistência social e não como aparelhos de segurança pública. As implicações políticas e técnicas deste vínculo semântico serão discutidas a seguir. Ainda a respeito das percepções dos agentes policiais sobre a violência praticada por homens contra as mulheres, é interessante trazer ao texto a interpretação que Suárez e Bandeira (1999, p. 68) tecem sobre a questão: “Em virtude de ordenamentos culturais largamente compartilhados pelas brasileiras e pelos brasileiros – incluindo, obviamente, os agentes de segurança pública – essas agressões são percebidas mais como injúrias morais do que propriamente contravenções criminais. Elas difamam, ofendendo a dignidade e devem, portanto, ser expulsas para além dos limites da experiência da sociedade e da pessoa. Devem ser situadas, como o diria Douglas [Mary Douglas], à margem das áreas estruturadas da sociedade, até mesmo à margem da criminalidade reconhecida e nomeada.”*
12. *Para uma análise do tipo de público atendido pelas DEAMs contemporaneamente, ver a primeira parte deste texto.*
13. *Para aqueles interessados em como este trabalho poderia ser feito, vale destacar o livro de Vargas (2000).*
14. *A menção aqui de número de crimes registrados e não de queixas apresentadas nas DEAM é para sublinhar o fato de que o fenômeno quantificado pelas delegacias no momento de organização dos dados e registro da ocorrência tem como base, somente em um primeiro momento, o depoimento ou queixa (narrativa oral) da vítima. Esta narrativa, por sua vez, é imediatamente traduzida para uma (ou mais) das categorias de crime prevista no Código Penal, no momento de registro oficial da queixa. É, pois, o tipo de crime sob o qual a queixa foi traduzida e registrada que ordena todo o fluxo de encaminhamentos jurídicos e/ou processuais dados a ela.*
15. *As opiniões das delegadas em relação à Lei 9.099/95 foram discutidas por Lia Machado, no relatório final da I PNCDFM. Limita-se aqui à apresentação da avaliação que estas autoridades teceram sobre a referida lei: 47,19% das delegadas afirmaram ser a Lei 9.099/95 parcialmente adequada para o combate e tratamento da violência contra as mulheres; 29,96% disseram ser esta Lei não adequada para o tratamento desta questão; e 19,85% apresentaram uma visão favorável em relação a ela.*

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, L. O que faz da vítima, vítima? In: OLIVEIRA, D. et al. **Primavera já partiu**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- CANGUILLEM, G. **O normal e o patológico**. Rio de Janeiro: Ed. Forence, 1995.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Existe violência sem agressão moral? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 67, 2008.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão parlamentar de inquérito destinada a investigar a questão da violência contra a mulher. Relatório final. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, n. 202, 1993.
- GROSSI, M. P. **Rimando amor e dor**: reflexões sobre a violência no vínculo afetivo-conjugal. Paris, 1997. Mimeo.
- GREGORI, M. F. **Cenas e queixas**: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista. São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- KANT DE LIMA, R. **A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro**: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LIMA, R. S. Introdução. **Relatório Final da Pesquisa Nacional sobre as Condições de Funcionamento das DEAM**. Sumário de Dados Brasil. Brasília, 2001. Mimeo.
- MACHADO, L. Z. **Violência em casa**: os espelhos e as marcas. Brasília, 1998a. Mimeo.
- _____. Matar e morrer no masculino e no feminino In: OLIVEIRA, D. et al. **Primavera já partiu**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998b.
- _____. **Eficácia e desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres**: o futuro dos direitos à não violência. 2001. Mimeo.
- NADER, L. Harmonia coercitiva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1994.
- ORTNER, S. B. Is female to male as nature is to culture? In: ROSALDO, M. Z.; LAMPHERE, L. **Woman, culture and society**. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- PAIXÃO, L. A.; BEATO, F. C. C. Crimes, vítimas e policiais. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, 1997.
- SIMIÃO, D.; CARDOSO DE OLIVEIRA, L. R. Uma análise do tratamento judicial de casos de violência doméstica no Distrito Federal. In: IX REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL – RAM. **Anais...** Curitiba, 2011.
- SIMIÃO, D. Sentidos de justiça e reconhecimento em formas extrajudiciais de resolução de conflitos em Belo Horizonte. In: KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; PIRES, L. (Orgs.). **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- SILVA, K. Da síntese ideal à síntese possível: violências e conflitos em relações conjugais. In: TEIXEIRA, C. **Em busca da experiência mundana e seus significados**: Georg Simmel, Alfred Schutz e a antropologia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2000.
- SOARES, B. M. Delegacia de Atendimento à Mulher: questão de gênero, número e grau. In: SOARES, L. E. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- SOARES, L. E. O inominável, nosso medo. In: SOARES, L. E. (Org.). **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.
- SUÁREZ, M.; BANDEIRA, L. **Violência, gênero e crime no Distrito Federal**. Brasília: Pararelo 15/ Editora Universidade de Brasília, 1999.
- VARGAS, J. **Crimes sexuais e o Sistema de Justiça**. São Paulo: IBICCRIM, 2000.

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

Kelly Silva

Resumen

Las DEAM, las corporaciones policiales y la violencia contra las mujeres: representaciones, dilemas y desafíos

Se analizan las condiciones de funcionamiento de las Comisarías Especializadas en la Atención a Mujeres (DEAM) en 2000, tomando como base los datos producidos por la I Investigación Nacional sobre las Condiciones de Funcionamiento de las DEAM. Se indica que muchas de las funciones ejercidas por las DEAM extrapolaban su papel policial. Se sugiere que la fragilidad de sus infraestructuras físicas, tecnológicas y de personal, en la época de la producción de los datos, era fruto, sobre todo, de las representaciones que circulan al respecto y de los delitos investigados por ellas en las corporaciones policiales de las que forman parte. Se exploran también los datos producidos en la investigación, en el sentido de indicar los desafíos metodológicos que imponen la totalización y comparación de informaciones a nivel nacional, dadas las particularidades de las rutinas policiales en cada unidad de la federación.

Palabras clave: Comisaría de mujeres. Violencia. Corporaciones policiales. Metodología.

Abstract

DEAMs, police institutions and violence against women: imagery, dilemmas and challenges

This paper analyses the working conditions of police posts specialized in the defense of women (DEAM) in 2000. This analysis is based on data gathered by Brazil's First National Survey on Working Conditions of the DEAMs. Results reveal that many functions performed by the DEAMs were beyond their policing role. In addition, it is suggested that the perceived precariousness of physical, technological and staffing structures at the time of data collection was ultimately the product of the image held about these posts and of types of crimes that these officers investigated within police institutions of which they are part. Data from the survey were exploited to indicate that considerable methodological challenges are presented when data is gathered and compared on a national level, in spite of the specific police routines that are followed in every Brazilian state.

Keywords: Police Post for Women. Violence. Police institutions. Methodology.

Data de recebimento: 08/11/11

Data de aprovação: 13/12/11