



---

# CADERNOS CEPIA

---

VIOLÊNCIA CONTRA A  
MULHER E CIDADANIA:  
UMA AVALIAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS

---

1

UMA PUBLICAÇÃO DA CEPIA CIDADANIA, ESTUDO, PESQUISA, INFORMAÇÃO, AÇÃO

Apoio:  
UNIFEM  
FUNDAÇÃO FORD

---



---

CADERNOS CEPIA

VIOLÊNCIA CONTRA  
A MULHER E CIDADANIA:  
UMA AVALIAÇÃO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS

*Leila de Andrade Linhares Barsted*



Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação

**Coordenação editorial**

*Helena Bocayuva Cunha*

**Pesquisa**

*Jacqueline Hermann*

*Benedicta Savi*

**Copy**

*Jacqueline Hermann*

*Maria Helena Malta – Oficina das Letras*

**Capa e editoração eletrônica**

*Sonia Goulart Salles*

**Secretaria e digitação**

*Márcia Lemos*

**A** Coleção CADERNOS CEPIA representa um esforço para divulgar questões vinculadas ao complexo debate sobre a cidadania no Brasil. Tem como ponto de partida a visão de que é necessário compreender e expandir essa discussão com a introdução de novos temas, atores e perspectivas que, historicamente, dela foram excluídos. Soma-se, assim, às propostas do Movimento de Mulheres ao destacar a problemática de gênero como uma de suas prioridades.

CADERNOS CEPIA pretende refletir sobre os limites e as conquistas necessárias para a consolidação da democracia plena em nosso país. Representa também, o desejo da equipe da CEPIA de ampliar o leque de seus interlocutores bem como de articular a discussão dos direitos humanos com os temas ligados às áreas de saúde, violência, pobreza, trabalho e desenvolvimento.

CADERNOS CEPIA inicia suas publicações com o texto “Violência contra a Mulher e Cidadania: Uma Avaliação das Políticas Públicas”, que expressa o espírito e os objetivos de nosso trabalho. O artigo condensa a pesquisa apoiada pela Fundação Ford e coordenada por Leila Linhares Barsted, com a participação de Jacqueline Hermann e Benedicta Savi. Pretende levantar e avaliar, de um lado, a relação entre Estado e Sociedade na implantação de políticas públicas criadas para coibir a violência de gênero em nosso país e, de outro, perceber os limites dessa parceria. Destaca, ainda, os aspectos positivos da primeira década pós regime autoritário, que permitiu a redefinição das relações entre sociedade civil organizada e os poderes públicos nesse novo quadro político institucional, modelando parcerias inovadoras.

É como produto dos movimentos sociais, que procuraram se organizar e levar adiante reflexões e ações em direção à redefinição e conquista de um conceito de cidadania verdadeiramente abrangente, que a CEPIA tem desenvolvido seu trabalho. Com alegria, apresentamos este primeiro número dos CADERNOS CEPIA que, a nosso ver, é mais um passo nessa direção.



*“O homicídio não pode ser encarado como meio normal e legítimo de reação contra o adultério, pois nesse tipo de crime o que se defende não é a honra, mas a autovalia, a jactância, o orgulho do Senhor que vê a mulher como propriedade sua.”*

(Decisão do Superior Tribunal de Justiça, 11 de março de 1991, Brasília)



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
METODOLOGIA .....	15
O MOVIMENTO FEMINISTA NA LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA: ESTRATÉGIAS E REIVINDICAÇÕES .....	17
O AVANÇO LEGISLATIVO E SUAS LIMITAÇÕES .....	20
A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO: PROGRESSOS E IMPASSES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS .....	26
UM BALANÇO .....	51
O PODER JUDICIÁRIO (OU ONDE TAMBÉM SE FAZ POLÍTICA) .....	53
BIBLIOGRAFIA .....	57



# INTRODUÇÃO

## Transformando problemas em questões sociais

A história é antiga. Do grito ao soco, do espancamento ao assassinato, a sociedade brasileira acostumou-se com a violência contra a mulher. E acostumada, mesmo que às vezes envergonhada, quase sempre preferiu calar, sobretudo em relação à violência doméstica. "Roupa suja se lava em casa", diz o ditado. Além do mais, pancada de marido ou companheiro é diferente – deve ser discretamente relevada, garante a tolerância popular.

E assim foi. Até que as próprias mulheres organizadas decidiram agir. Primeiro, botaram a boca no mundo. Depois, passaram a cobrar soluções oficiais. Mas o que foi feito, de concreto, por políticos e autoridades, desde o estopim da denúncia?

Muita coisa foi realizada, sobretudo a partir dos anos 80<sup>1</sup>, com o início da abertura democrática. Para compreender esta evolução, no entanto, é preciso, antes de mais nada, avaliar um elemento importante: a questão da cidadania.

Nascido na Europa do século XVIII, este conceito foi crucial para o debate político brasileiro, travado no final da década de 70. Vislumbrava-se, na época, a perspectiva de redemocratização do Estado brasileiro, e tal expectativa colocou na ordem do dia a necessidade da implantação de um ideário da modernidade, sintetizado nas demandas por liberdade e igualdade, envolvendo homens e mulheres.

Nesse contexto, a ênfase na cidadania significava a retomada de uma utopia: a crença na existência de sujeitos livres e iguais entre si, que participassem da organização do Estado e da sociedade e, portanto, da definição de políticas públicas. Com essa perspectiva, os movimentos sociais surgidos no contexto da ditadura militar – como os de mulheres e negros e as associações de moradores – buscaram atuar como sujeitos coletivos na formulação de políticas públicas, que atendessem às diversas reivindicações que emergiam na sociedade em um quadro de extrema desigualdade social.

Seria ingênuo acreditar que, por um passe de mágica, a redemocratização instituiria, por completo e para sempre, a equidade e a cidadania na nação brasileira. A composição das elites presentes nes-

1. A pesquisa referente a este trabalho foi concluída em 1992. Alguns dados relevantes, porém, foram atualizados em 1994.

se processo era a mesma da ditadura: na realidade, a redemocratização restringia-se à reorganização do Estado e a um processo político onde algumas concessões eram indispensáveis para criar a miragem de um “projeto nacional”.

No entanto, mesmo conscientes desses limites, os movimentos sociais tentavam, nas brechas das negociações, avançar na conquista de algumas demandas pela ampliação da cidadania. Na solenidade de promulgação da nova Constituição, em 1988, o Deputado Ulysses Guimarães, então Presidente do Congresso e um dos líderes da redemocratização, reforçou a utopia, ao declarar, em cadeia de rádio e televisão, que aquela era a “Constituição cidadã”.

### **A transição democrática e os limites da cidadania no Brasil**

Àquela altura, os movimentos sociais e outros setores, conscientes dos limites de nossa democracia, já haviam percebido as dificuldades de ampliação e efetivação da cidadania. Sabiam que, na realidade, a chamada “transição democrática”, no Brasil, foi essencialmente um processo de negociação com o antigo sistema de poder – sem grandes rupturas e sem grandes movimentos de renovação das elites e sem um projeto de redistribuição mais equitativa de renda, por exemplo. Daí os impasses desta tão sonhada redemocratização.

É a partir destes limites, portanto, que o processo de caminhada para a cidadania deve

ser entendido. Constatou-se que o Estado – e, mais ainda, o Estado explicitamente autoritário – não atuou de forma a propiciar a mobilização social na construção da *res publica*, nem atendeu às demandas sociais, direitos legítimos de seus cidadãos.

A questão da cidadania torna-se ainda mais complexa ao colocarmos em foco, ao lado do Estado limitador, a relação indivíduo – sociedade. E fica ainda mais complicada, se utilizamos os ideais de igualdade e liberdade como parâmetros para a análise desta relação em contraposição aos indicadores de pobreza. A esse respeito, Luiz Fernando Dias Duarte (1993) destaca que “...fiar-se na cidadania, hoje, deveria ser (...) afastar-se da certeza e mesmo da esperança, agindo nos limites mais estreitos e severos da possibilidade (...)”.

Na realidade, o enraizamento de uma cultura que oculta a violência, através dos esquemas afetivos da cordialidade – reproduzindo os padrões hierárquicos da elite governante, que transforma o direito em favor e ridiculariza o respeito à lei –, faz com que a utopia da cidadania deva ser reexaminada e relativizada, à luz da conjuntura social.

Não é preciso abandonar o sonho, mas apenas perceber que a cidadania deve ser entendida na dinâmica da relação Estado-sociedade – e na ideologia subjacente. Tais considerações não desqualificam a luta por esse ideal, mas a tornam, sem dúvida, mais complexa.

No processo brasileiro de conquista da cidadania, buscamos destacar a atuação do movimento de mulheres – especificamen-

te do movimento feminista – na ampliação deste ideal. A luta incluiu o combate à violência contra a mulher, entendida como um comportamento específico, baseado nas diferenças de gênero. Afinal, sob o manto do preceito legal da “igualdade de todos perante a lei”, sempre se escondeu a complacência do Estado e da sociedade com essa violência.

### **Alguns mitos brasileiros: cordialidade e igualdade para todos**

Na realidade, o mito das relações cavalheirescas do homem brasileiro com as mulheres faz parte da visão idílica de uma sociedade pacífica, sem conflitos raciais, sexuais ou de classes, que permeia o imaginário social de nosso país.

A idéia de uma sociedade capaz de harmonizar as relações entre classes, raças e sexos vinha emoldurada por uma visão civilizatória, desenvolvida em contraposição às teses que indicavam a inviabilidade do Brasil como nação. Euclides da Cunha apontou a força de um país miscigenado; Gilberto Freire mostrou a complementação da casa grande com a senzala; Sérgio Buarque de Holanda destacou a existência de um “homem cordial” brasileiro.

O bem-intencionado esforço desses autores de criar uma identidade nacional, foi reapropriado pelas elites dirigentes, na tentativa de negar o conflito social. Como

em “Bernarda Alba”, de Garcia Lorca, “aqui, nada se passa”.

O mito de um país sem conflitos começou a se desfazer durante a ditadura militar, na década de 70, com as denúncias de tortura, assassinatos, abusos e violências sexuais cometidos pelos órgãos de repressão. O fato propiciou a formação de numerosos movimentos de direitos humanos, que, enfrentando o regime, deram início a um debate sistemático sobre a violência na sociedade brasileira. O interesse cresceu e se aprofundou, identificando conteúdos violentos não só na relação Estado-cidadão, mas no próprio conjunto das relações sociais.

No processo de redemocratização, na década de 80, segmentos organizados do movimento social denunciaram a violência da discriminação social, racial e sexual; do desrespeito à identidade dos povos indígenas; da intolerância aos movimentos políticos de oposição e da repressão aos trabalhadores rurais, entre outras. Assim, no bojo do frágil processo de abertura política, ampliou-se a configuração do conceito de violência, para incluir novos atores, vítimas e opressores. E ampliou-se, igualmente, o leque de denúncias, embora a sociedade como um todo e o próprio Estado não tivessem alterado necessariamente as suas práticas e percepções sobre o fenômeno.

No que se refere à denúncia da violência contra a mulher, o movimento feminista foi o único setor a mobilizar-se. Num primeiro momento, a denúncia dessa violência específica – que é ainda mais específica quando se destaca a violência

doméstica – foi vista pelos próprios progressistas como “questão menor”. Pior: foi tachada de “questão divisionista” da luta maior pelos direitos humanos, que, até o início dos anos 80, limitava-se à batalha contra o exercício arbitrário do poder do Estado.

Na verdade, ao denunciar a violência específica contra a mulher, o movimento feminista dava visibilidade a outras formas de relações violentas e a outras esferas de poder opressor. Assim, o Estado já não era visto como o detentor exclusivo do uso da violência. Por outro lado, desmascarava-se a omissão e a complacência social com certas formas de violência, que sequer eram percebidas como tal, dentre as quais o sexismo e o racismo.

Para as feministas, a violência contra a mulher inscreve-se no quadro de um Estado de tradição marcadamente repressora e de uma sociedade historicamente submetida à violência – institucionalizada ou não. Trata-se, na verdade, de uma sociedade dividida entre a violência institucional, o exercício da violência nos micropoderes sociais (a casa, o trabalho etc.) e a contínua negação de sua existência.

## O diálogo com o Estado e as políticas públicas

Ao longo da década de 80, a esperança na renovação do poder público levou grupos de mulheres a se organizarem em torno de propostas específicas de luta, contra a violência da discriminação. O rol de propostas então definidas abrangia a mo-

dificação da legislação civil, o fim da educação diferenciada, a luta pela igualdade salarial, por melhores oportunidades de emprego, pelo direito à regulação da fertilidade, pelo acesso a serviços de saúde eficientes e creches, sem falar da luta específica contra a violência física e psicológica.

Com a descompressão política, as mulheres, como atores sociais, inauguraram o diálogo com o Estado – ou, pelo menos, com os setores mais abertos do poder. E, nesse diálogo, destacaram as reivindicações de políticas públicas, que deveriam coibir tanto a violência do Estado quanto a violência de outros poderes sociais.

A forma como essas políticas foram negociadas, encaminhadas e implementadas, e como refletiram – sensibilizando ou não – sobre o Estado e sobre a sociedade, permitirá, talvez, avançar um pouco na compreensão do próprio Estado brasileiro e das características de suas instituições.

Em tese, as políticas públicas se configuram, de modo geral, como intenções políticas, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Nesse sentido, as políticas públicas implicariam na geração de um conjunto de medidas que pressupõem uma certa permanência, coerência e articulação com outras esferas políticas, em ação coordenada e simultânea. Mas a operacionalização do conceito, em contextos sócio-políticos como o brasileiro, revela-se extremamente difícil, dadas as características do Estado e o baixo poder de negociação dos movimentos sociais.

Segundo Wanderley Guilherme dos Santos (1978), por trás das políticas pú-

blicas sociais há o pressuposto da reparação, ou seja: as políticas públicas buscam, em tese, reduzir ou superar desequilíbrios sociais, estabelecendo uma ordem justa, pautada pelo ideal de cidadania. O pressuposto da reparação implica, portanto, na possibilidade de justiça e na concretização da cidadania. Enquanto ideais orientadores, essas possibilidades efetivamente devem ser buscadas, apesar da consciência de suas imensas limitações.

A dificuldade de elaborar indicadores que possam medir os benefícios e os custos sociais dessas políticas não é uma tarefa que se orienta pela objetividade. O mesmo Santos, por exemplo, manifesta seu “radical pessimismo quanto à possibilidade de completa avaliação da política social do governo”.

Alguns trabalhos tomam como indicadores de avaliação o montante dos recursos financeiros destinados a algumas políticas sociais. No entanto, este é um dado frágil, já que, na sociedade brasileira, a relação entre dotação orçamentária e serviços efetuados nem sempre é coerente. Alguns relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU), no início dos anos 90, já davam a medida desse descompasso. Em 1993, a CPI do Orçamento deu visibilidade ao desvio criminoso de dotações orçamentárias.

A alocação de recursos materiais e humanos poderia se constituir num indicador, aliada aos recursos financeiros. No entanto, mais uma vez, os critérios – ditos objetivos – não têm o poder de assegurar a efetivação de políticas.

Nesse sentido, na avaliação das polí-

ticas públicas e de seu impacto social, os critérios subjetivos têm o mesmo valor relativo dos supostos critérios objetivos e o ideal de medir deve ser relativizado ao extremo. Na realidade, “medir” as políticas públicas é tão difícil quanto “medir” os processos sociais e o próprio Estado. Assim, analisar e avaliar políticas públicas remete à análise do próprio Estado e do contexto em que os temas são transformados em questões sociais, através da atuação e do poder dos diversos atores que levam o Estado a concretizá-las.

Adotou-se, nesse trabalho, a percepção de G. O’Donnel (1974), de que as políticas públicas são parte importante de uma visão do Estado “em ação”. Na realidade, políticas públicas pressupõem a existência de um campo de poder e a possibilidade de distribuir esse poder. Assim, envolvem também a perspectiva de interesses conflitantes e convergentes em relação aos objetivos propostos e aos custos e benefícios sociais envolvidos. Por isso, ao se falar em políticas públicas, fala-se de “vontade política”.

As reivindicações por direitos, da parte de amplos setores da sociedade – e, em particular, do movimento de mulheres – significaram, em primeiro lugar, o reconhecimento da existência de uma problemática, caracterizada pela ocorrência de um tipo específico de violência e pela lacuna institucional para tratar desta especificidade.

A partir da aquisição desse *status* de questão social, com visibilidade pública, a violência contra a mulher ensejou propostas de tratamento específico, que se

consubstanciaram no que se convencionou chamar de políticas públicas de prevenção ou combate à violência contra a mulher.

A compreensão da trajetória feminista em busca dessas políticas e o próprio balanço dos resultados podem gerar interessantes estudos de caso. Neles, uma constatação será inevitável: a negociação em contextos de redemocratização vem ainda bastante marcada por velhas práticas de uma cultura autoritária.

É intenção nossa, neste primeiro Caderno CEPIA, contribuir para a análise desse processo de negociação. Procurou-se estudar a atuação governamental – no sentido de educar, desestimular e combater a violência contra a mulher – em três esferas do Estado:

- o Poder Legislativo Federal,
- o Poder Executivo Federal e
- o Poder Executivo nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo

## METODOLOGIA

A pesquisa concentrou-se, principalmente, nas várias respostas do Estado à pressão do movimento feminista, na questão da violência contra a mulher. Buscou-se tratar as respostas como estudos de casos, circunscritos aos estados do Rio e São Paulo – espaços históricos e geográficos onde se desenvolveram. Na área federal, foram examinados o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão do poder executivo, e a ação legislativa do Congresso Nacional.

Na análise do CNDM, foram destacadas as atividades de articulação política – no tocante à administração pública federal e ao movimento de mulheres –, assim como a atuação educativa na área do combate à violência contra a mulher. Destacou-se, igualmente, sua atuação no âmbito do Congresso Nacional, coordenando o chamado “*lobby do batom*”.

No Rio e em São Paulo, foram pesquisados e avaliados os novos serviços públicos criados como resposta do Estado à tal violência específica: as Delegacias de Mulheres, os Conselhos da Condição Feminina e, particularmente em São Paulo, o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento (COJE) e o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas da Vio-

lência (COMVIDA). Foram incluídos, no quadro dos novos serviços públicos, a Casa Eliane de Grammont e o Serviço de Aborto Legal do Hospital Jabaquara, criados pela prefeitura de São Paulo.

Para a avaliação dessas novas instituições, recorreu-se a uma combinação de técnicas específicas, que incluiu tanto a realização de entrevistas gravadas com atores qualificados, como a análise de leis, relatórios, reportagens publicadas na imprensa, registros estatísticos e documentos diversos – inclusive do arquivo da CEPIA –, além da observação direta das condições de funcionamento desses espaços públicos.

Como recurso que permitiu contextualizar a pesquisa no quadro de outros estudos já realizados e possibilitou o diálogo com alguns responsáveis por políticas públicas, foi realizado, no Rio de Janeiro, em agosto de 1991, um *workshop* que reuniu a diretoria da CEPIA, formada por Helena Bocayuva, Jacqueline Pitanguy e Leila Linhares Barsted, e os seguintes *experts*:

*Vera Malaguti Batista*, assessora da Vice Governadoria do estado do Rio de Janeiro;

*Sergio Adorno*, professor da USP e membro do Núcleo de Estudos da Violência;

*Heleieth Saffiotti*, professora da PUC/SP e da UFRJ, além de membro do NIPAS;

*Marta Esteves*, professora da UFF e assessora do CEUEP;

*Marlize Vinagre Silva*, professora da UFRJ e membro do NIPAS;

*Rachel Soihet*, professora da UFF;

*Rosane Reis Lavigne*, defensora Pública e coordenadora da Comissão contra a Violência do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do RJ – CEDIM;

*Rita Andrea*, diretora do CEMINA;

*Sieglinde Fieder*, membro do CEAC e do SACTES;

*Rebecca Reichmann*, representante da Fundação Ford;

*Jacqueline Hermann*, professora da UFF e pesquisadora da CEPIA.

Constituído com o objetivo de reunir pontos de vista que representassem espaços ou estruturas distintas da sociedade brasileira, esse grupo discutiu, intensamente, os parâmetros da questão da violência contra a mulher.

Outro passo para o desenvolvimento da pesquisa foi a realização de um levantamento bibliográfico sobre o assunto e

uma seleção de textos sobre políticas públicas – o que mostrou a necessidade de se aprofundar o estudo, de forma a articular melhor as reivindicações feministas com as políticas governamentais criadas para atendê-las.

Áreas como a saúde reprodutiva e a legislação têm sido, em geral, as mais contempladas com estudos sobre a atuação do Estado. Outras – como violência e trabalho – são preenchidas, em grande parte, com estudos que dão visibilidade aos problemas mas nem sempre avaliam a ação do Estado para combatê-los.

Para complementar os dados recolhidos, buscou-se informações quantitativas da Pesquisa Nacional de Amostragem por Domicílios (PNAD), de 1988 – sobre o acesso à justiça e a vitimização –, que lançaram luz sobre a magnitude e especificidade da violência contra a mulher na sociedade brasileira.

Visando debater e difundir as conclusões do presente documento, a CEPIA ainda realizou o Seminário “Passado, Presente e Futuro da Legítima Defesa da Honra”, tendo como público-alvo os participantes do *workshop* de 91, além de representantes das instituições pesquisadas, membros do movimento de mulheres e de ONGs de direitos humanos, legisladores, advogados, promotores e juizes – entre estes, o Ministro Dr. Juiz Luís Cernichiaro do Superior Tribunal de Justiça.

## O MOVIMENTO FEMINISTA NA LUTA CONTRA A VIOLÊNCIA: ESTRATÉGIAS E REIVINDICAÇÕES

As dimensões da violência no Brasil revelam a existência de uma cultura política marcada pela ação arbitrária do Estado e por diversas formas de discriminação. Para os grupos dirigentes, pelo menos até o início da década de 80, a denúncia dessa violência era considerada como “ação subversiva”, que tinha como objetivo desmoralizar o governo. Mas a descompressão política, iniciada logo depois, revelou a existência de outros padrões de violência, extremamente elevados, sobretudo contra os setores desprovidos de poder social, incluindo-se mulheres e negros.

Em 1988, o IBGE divulgou dados da PNAD e, em suplemento especial sobre justiça e vitimização, demonstrou que as mortes violentas constituíam as mais significativas causas de óbitos no Brasil. A revelação oficial da violência tirou o caráter “subversivo” atribuído às denúncias e apontou para algumas características de gênero desse fenômeno. Por exemplo: ainda segundo a PNAD de 88, o principal *locus* de ocorrência de violência para os homens é a rua, o espaço público. Em contraposição, para as mulheres, o *locus* da violência é a casa, o espaço privado. A mesma pesquisa também indica que os agentes da violência contra os homens são,

em geral, pessoas estranhas. Já para as mulheres, tais agentes são, quase sempre, os membros de sua família.

Se para todos, a degradação dos órgãos policiais trouxe um agudo sentimento de insegurança no espaço público, para as mulheres a questão é ainda mais grave: a constatação da PNAD indica que, para elas, não existe espaço seguro. De resto, os dados do IBGE apenas confirmaram o que o movimento feminista vem denunciando desde a década de 70: há uma violência específica contra as mulheres, no Brasil, que precisa ser assumida como questão social.

Historicamente, a deflagração destas denúncias baseou-se numa série de assassinatos cometidos contra mulheres, por seus maridos ou companheiros. O fato de vítimas e assassinos serem pessoas de classe média alta, ou mesmo ricas, detonou o interesse da imprensa, que documentou fartamente o desenrolar dos processos judiciais. Quem não se lembra, por exemplo, do ruidoso caso do assassinato de Ângela Diniz, no Rio, por seu próprio companheiro, Raul Doca Street? Ou dos assassinatos de Heloisa Ballesteros e Cristhel Arvid Johnston, respectivamente em Belo Horizonte e Rio de Janeiro?

## A mobilização: "Quem Ama Não Mata"

No desenrolar dos inquéritos, o que mais chamou a atenção foi a justificativa utilizada pelos advogados: os réus teriam matado suas mulheres em nome da "legítima defesa da honra". Assistiu-se a uma cruel inversão: as vítimas passavam à qualidade de réus, em processos onde, na realidade, o que se julgava – e acabava sendo legitimado – era justamente a assimetria sexual entre homens e mulheres. Acusações de "infidelidade", "comportamento moderno" ou "independência" transformavam as vítimas em culpadas, e seus agressores em homens íntegros, que apenas logravam defender a honra e o bom nome da família.

Mais que a ocorrência dos crimes, a impunidade dos réus – sempre absolvidos ou condenados a penas mínimas – indicava a plena concordância do júri popular – e, portanto, da sociedade – com a ação e os valores dos assassinos. Foi este dado – a impunidade dos agressores (pobres ou ricos) – que levou o movimento feminista a destacar a existência de uma violência específica contra a mulher, acobertada pelo Estado e legitimada culturalmente pela sociedade.

A cunhagem do *slogan* "Quem Ama Não Mata", pintado nos muros ou escrito em panfletos, ajudou a sensibilizar a imprensa para a questão. Veículos de comunicação de massa fizeram reportagens sobre o assunto e a TV Globo produziu um seriado de grande impacto, chamado "Quem Ama Não Mata". Em 1994, no pro-

grama "Você Decide", de audiência nacional – onde se discutiu a violência de um marido contra a mulher –, a maioria dos telespectadores, ainda que por margem pequena, preferiu que o agressor não fosse denunciado. A tese de que "roupa suja se lava em casa" ainda sobrevive.

Ainda no início dos anos 80, as revistas **Veja** e **Isto É**, o **Jornal do Brasil** e a **Folha de São Paulo**, entre outros, participaram, com suas reportagens, do esforço de dar visibilidade à questão específica da violência contra a mulher. Mais: a organização de grupos de SOS, no Rio de Janeiro, em São Paulo e Belo Horizonte, indicou uma nova estratégia. Além da denúncia, era preciso tomar atitudes concretas, com ações de apoio à mulher vitimada, antes que ela sucumbisse à escalada que levava, quase sempre, ao assassinato<sup>2</sup>.

Em 1980, surgia, em Belo Horizonte, o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher, como resposta a uma série de crimes cometidos na cidade e à absolvição, em primeira instância, de um dos assassinos, ainda com base na velha tese da "legítima defesa da honra".

Ao lado dos crimes de violência doméstica, o movimento feminista destacou, em sua atuação, a ocorrência cotidiana de estupros, quase sempre encobertos pela chamada "cultura do silêncio", ampliada pela complacência das autoridades e pelo pudor das próprias vítimas, que tinham

2. Sobre o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher, de Belo Horizonte, e o SOS-Mulher, do Rio de Janeiro, veja *Perspectivas Antropológicas da Mulher*, vol. 4, Zahar, Rio, 1985.

“vergonha” de dar queixa pública. Os SOS-Mulher passaram a incentivar a reação feminina, atendendo e assistindo juridicamente às mulheres que não tinham tratamento respeitoso nas delegacias de polícia. Desenvolveram um trabalho voluntário e interdisciplinar que, de certo modo, foi a fonte inspiradora das futuras delegacias e abrigos de mulheres vítimas de violência.

Além dos SOS, as primeiras eleições para os governos estaduais, em 1982 – num contexto de descompressão e abertura – restituíram a força aos partidos políticos, que voltaram a ser atores sociais com poder. Nesse quadro, o movimento feminista procurou influenciá-los a incorporar, em suas plataformas programáticas, o repúdio à violência contra a mulher. Muitos deles, de tendências progressistas, acatarem a reivindicação. Alguns candidatos chegaram a incluir o tema em seus discursos de campanha.

Mas a possibilidade de influenciar os novos espaços democráticos, abertos pela distensão do velho regime, ainda renderia a criação de uma nova estratégia do movimento: a de exigir uma resposta institucional do Estado para a problemática da violência de gênero. Pretendia-se, com isso, legitimá-la como **questão social**, passível de receber tratamento do próprio Estado e, assim, dar um basta à omissão vigente.

As propostas feministas foram de dois tipos: por mudanças legislativas e pela criação de instituições e serviços que dessem

visibilidade à questão de gênero e tratamento específico à questão da violência.

A pauta de reivindicações incluía, de início, a alteração do Código Penal e a criação de Conselhos Estaduais da Condição Feminina. Posteriormente, foram acrescentados o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; as Delegacias Especializadas de Defesa da Mulher; os Centros de Atendimento Integral e os abrigos para mulheres vítimas; além dos serviços específicos no Instituto Médico Legal – sobretudo para os casos de estupro – e a inclusão na Constituição Federal do repúdio à violência doméstica.

Ao longo da década de 80, dentro dos frágeis limites do processo de redemocratização, no âmbito federal e nos estados, o movimento feminista privilegiou a luta contra a violência e nela conseguiu avanços significativos.

Na década de 90, esses avanços passaram a ser analisados criticamente. Reavaliou-se os limites da redemocratização e o quanto as políticas públicas já implementadas haviam conseguido romper com o autoritarismo, atingindo os objetivos do movimento. Percebeu-se a necessidade de considerar cada passo dado na luta pela ampliação da cidadania e no diálogo com o Estado. Destacou-se, igualmente, a necessidade de observar os avanços, as limitações e os paradoxos de tais políticas, bem como o seu impacto educativo no imaginário da população e nas práticas sociais.

## O AVANÇO LEGISLATIVO E SUAS LIMITAÇÕES

O movimento feminista, no Brasil, en-dereçou boa parte de suas reivindicações ao poder legislativo. E isto porque, de 1964 a 1984, o regime autoritário se concentrou de forma mais nítida no poder executivo, fechando todas as portas ao diálogo com os movimentos sociais. Mantendo a tradição das sufragistas do início do século e das defensoras dos direitos civis das mulheres casadas, dezenas de anos depois, o movimento, nascido na década de 70, procurou dialogar com o Congresso Nacional, tentando fazê-lo encampar suas propostas de mudanças legais.

A “Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres” certamente reforçou o conjunto de reivindicações das mulheres brasileiras, em busca de uma verdadeira cidadania jurídica. Pedia-se a igualdade legal de mulheres e homens e a proteção para a trabalhadora-gestante. Além disso, propunha-se a eliminação do conteúdo ideológico sexista de algumas normas legais, que configuravam padrões assimétricos de gênero.

No conjunto das normas relativas à violência contra a mulher, o movimento feminista destacou disposições do Código Penal, que mereceriam modificações – par-

ticularmente por expressarem uma postura moralista e discriminatória, acabando por transformar-se em poderoso incentivo ao crime.

No Código Penal – elaborado em 1940 e ainda em vigor –, essa discriminação é especialmente sentida quando se analisa os chamados “crimes contra os costumes”. É sob essa rubrica que estão descritos os crimes de estupro (art. 213) e de atentado violento ao pudor (art. 214), por exemplo.

Na realidade, a discriminação começa na simples localização desses delitos no capítulo dos crimes contra os costumes, quando deveriam estar no capítulo dos crimes contra a pessoa. O movimento feminista briga pela mudança dessa classificação, propondo que tais crimes constituam formas qualificadas de lesão corporal, como é evidente no caso do estupro e do atentado violento ao pudor. Estes últimos, em sua configuração, mencionam o uso da violência física ou psicológica.

O que limita a punição, nesses casos, é o fato de se tratar de “crimes contra os costumes”. Contra eles, pelo artigo 225 do Código Penal, “somente se procede mediante queixa”, o que significa que a autoridade pública, mesmo quando sabedo-

ra dos crimes, não se mobiliza em busca do agressor. Só o fará quando a vítima assim o pedir, expressamente, mediante ação privada.

## **A luta pelo *status* de questão social**

Tendo como pressuposto a idéia de que esses crimes atingem apenas a honra da vítima e não o seu corpo físico, o Estado supõe que a punição do agressor interessa apenas à vítima e não ao conjunto da sociedade. É um verdadeiro incentivo cultural ao exacerbado pudor feminino, que faz com que a grande maioria das vítimas se cale, deixando impunes seus agressores. Além disso, a ação privada expõe a mulher muito mais do que a ação pública, transformando-a em alvo fácil de nova ameaça. A possibilidade de vingança é um medo sempre presente.

Somente quando a vítima é pobre ou menor de idade e quando o agressor é o pai, padrasto, tutor ou curador, é que se admite a ação penal pública, ou seja: o poder judiciário pode dar início ao processo penal, a pedido de qualquer pessoa ou do Ministério Público, independente da vontade da vítima, como ocorre em relação à maioria desses crimes.

Outra discriminação contida no Código Penal é a manutenção do adjetivo “honesta” como imprescindível para qualificar a mulher como vítima. É o caso dos crimes de posse sexual mediante fraude e de atentado ao pudor mediante fraude, que

têm como sujeito passivo a “mulher honesta”. Esse qualificativo preconceituoso – que nunca se aplica aos homens – deixa sem proteção legal, por exemplo, a prostituta. O agressor, nesse caso, mantém-se impune.

Uma outra evidência de moralismo e discriminação está explicitada no artigo 107 do Código Penal, que trata da extinção da punibilidade.

Diz o texto:

### **“Extingue-se a punibilidade:**

(.....)

**VII Pelo casamento do agente com a vítima, nos crimes contra os costumes...**

**VIII Pelo casamento da vítima com terceiro, nos crimes referidos no inciso anterior, se cometidos sem violência real ou grave ameaça, e desde que a ofendida não requeira o prosseguimento do inquérito policial ou da ação penal no prazo de sessenta dias a contar da celebração.”**

— O absurdo desses incisos – que livram o criminoso de qualquer punição – está no próprio moralismo subjacente. Pelo Código Penal, o que o réu danifica não é o corpo físico, mas a honra da vítima, que, com o casamento, seja com o agressor, seja com outra pessoa, estaria “recuperada”.

## Aborto e adultério devem sair do código

Ponto polêmico no Código Penal é a questão do aborto. O código pune o aborto como **crime contra a pessoa**, sujeitando seus autores a julgamento perante o júri popular. Apenas em caso de risco de vida para a mãe ou quando a gravidez é resultante de estupro, o artigo 128 permite o aborto legal, desde que realizado por médico.

Para o movimento feminista, a criminalização do aborto é fator de dupla violência contra as mulheres: ela não apenas limita sua autonomia de decisão em relação ao próprio corpo, como contribui para que cerca de 10% das mortes de mulheres grávidas sejam causadas por seqüelas de abortos clandestinos, geralmente realizados em péssimas condições, forçadas pela própria ilegalidade.

Outro artigo anacrônico do Código Penal, objeto de repúdio dos mais conscientes, é aquele que caracteriza o adultério como crime. Esse artigo, na prática usado apenas contra as mulheres, é mais um exemplo da assimetria sexual no uso da lei no Brasil.

A visão crítica do Direito Penal brasileiro – expresso num código de 1940, marcado por forte influência religiosa, sobretudo nas disposições relativas ao aborto – levou o movimento feminista a formular propostas no sentido de alterá-lo<sup>3</sup>. O estu-

pro e o atentado violento ao pudor, por exemplo, passariam a ser **crimes contra a pessoa**.

Fora isso, foi sugerida a eliminação do qualificativo “mulher honesta” nos crimes sexuais cometidos com fraude e a discriminação do aborto, exceto quando realizado contra a vontade da gestante. Mais: propôs-se que a extinção da punibilidade – tal como aparece nos incisos VII e VIII – seja eliminada.

Além das alterações na legislação já existente, o movimento feminista lembrou a complacência social em caso de agressões cometidas por maridos, companheiros ou familiares, ao sugerir que a violência doméstica passasse a ser definida, explicitamente, como crime.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher organizou uma “Coletânea das Propostas Enviadas pelas Mulheres Brasileiras” para o Encontro Nacional Mulher e Constituinte, realizado em Brasília, em agosto de 1986. As debatedoras ressaltaram, entre outras, as seguintes reivindicações:

- Atos de qualquer natureza, que envolvam discriminação ou lesão da cidadania feminina – sobretudo as agressões física, psicológica e sexual, fora ou dentro do próprio lar – serão punidos;
- A violência será coibida nas relações familiares, quer envolva apenas o casal ou o casal e seus filhos;
- A lei não dará tratamento ou penalidade diferenciada aos crimes de estupro e atentado violento ao pudor;

3. Veja, a esse respeito, o artigo “Legalização e Discriminação do Aborto no Brasil: 10 Anos de Luta Feminista”, de Leila Linhares Barsted, publicado na *Revista Estudos Feministas*, vol. 0, Ciec/ECO/UFRJ, Rio de Janeiro, 1992.

- Será eliminado da lei qualquer adjetivo que qualifique diferentemente as mulheres entre si (ex.: “mulher honesta”);
- A “grave ameaça” e a “posse sexual mediante fraude” serão consideradas **crimes contra a pessoa**, seja qual for a ocupação da vítima e a relação mantida com o agressor;
- A assistência médica, jurídica, social e psicológica será garantida a todas as vítimas de violência, sempre que necessário;
- O adultério deixará de ser crime;
- O Estado será responsável pela criação e manutenção de casa-albergue e auxílio de subsistência à mulher ameaçada de morte e seus filhos;
- A Constituição garantirá a criação de Delegacias Especializadas de Defesa da Mulher em todo o território nacional.
- Homicídios, crimes sexuais e lesões corporais cometidos contra as mulheres deverão ser tratados com maior rigor pelo poder judiciário;
- O exame de comprovação de conjunção carnal, em caso de estupro, poderá ser feito por qualquer médico da rede pública e privada, cujo laudo será considerado válido;
- O Estado providenciará a revisão do Código Penal e do Código de Processo Penal em todos os itens que ferem a autonomia da mulher.

Num rápido balanço do pouco que mudou, vale mencionar o estupro — agora tido como **crime hediondo** e, portanto, inafiançável — e a introdução do parágrafo 8 do artigo 226 da Constituição de 1988:

“O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.”

O repúdio constitucional à violência doméstica certamente reforçará um importante dispositivo, já contido no Código Penal de 1940, em seu artigo 61: ele prevê o agravamento da pena, no caso de o agressor ser pessoa da família do agredido ou que com este mantenha relações de intimidade. Nos chamados “crimes passionais”, esta norma tem sido esquecida e mesmo substituída pela lógica oposta, sempre que a vítima é mulher e o agressor, seu marido, companheiro ou namorado. Nesses casos, como se sabe, tem sido aplicado um certo atenuante cultural: o da “legítima defesa da honra”, que busca justificar a absolvição ou as penas diminutas aplicadas aos réus.

O movimento feminista apresentou aos poderes legislativo e executivo estaduais projetos de lei que criavam as Delegacias de Defesa da Mulher, como forma de aumentar a visibilidade dos crimes cometidos, além de incentivar as vítimas a denunciarem seus agressores. A partir de 1985, através de normas legais originadas no poder executivo, foram criadas — primeiro, em São Paulo e, depois, por todo o país — as primeiras instituições especializadas.

Mas a avaliação da estratégia legislativa não nos leva a conclusões otimistas. Em primeiro lugar, observou-se uma grande resistência do Congresso em alterar o Código Penal, em especial no tocante à descriminalização e legalização do aborto.

No máximo, avançou-se a nível regional, com a inclusão, nas Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, da garantia do direito ao aborto legal nos hospitais da rede pública. Exemplo mais notável, nesse caso, foi o do município de São Paulo, que não só incluiu o dispositivo na lei como promoveu a sua efetiva implementação<sup>4</sup>.

Também as Constituições estaduais — pelo menos em São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás e Pernambuco — absorveram o dispositivo da Constituição, que repudia a violência doméstica<sup>5</sup>.

### **É preciso avançar no direito penal, mas sem sair dos princípios democráticos.**

Outro ponto a destacar é a discussão jurídica em torno do conceito de **crime hediondo** e sua classificação como inafiançável. Essa questão é extremamente delicada, pois é fundamental dar coerência aos

avanços obtidos, num quadro de legalidade baseada em princípios democráticos e não em princípios de exceção. Por isso mesmo, merece a cuidadosa reflexão de feministas e grupos de defesa dos Direitos Humanos.

Igualmente importante — e ainda em discussão interna — é a questão da capacidade crítica do movimento feminista, na formulação das novas propostas legais. O tema deve incorporar a lógica da punibilidade, mas não pode repetir os mecanismos de repressão tradicionalmente acionados — o que certamente exigirá um debate mais profundo dos modelos de cultura e sociedade<sup>6</sup>. Em outras palavras: se os avanços legislativos ficaram muito aquém do que se propunha em matéria penal, percebe-se, por outro lado, que é necessário pensar em demandas penais específicas para um quadro mais amplo de direito democrático, e não de exceção.

Tudo isso coloca algumas limitações para as reivindicações das mulheres. Na realidade, a reivindicação legal deveria ser acompanhada ou precedida de alterações da percepção social sobre o que é a violência contra a mulher. No Brasil, entretanto, a lei tem estado à frente dos costumes, ainda moralistas e discriminadores, num clima que impede o repúdio total, por exemplo, à tese da “legítima defesa da honra”.

4. Maiores detalhes no relatório CEPIA/FLACSO, Mulher em Dados no Brasil, Rio de Janeiro, 1992.

5. Idem.

6. Vale a pena ler o texto de Raul Zaffaroni, La Mujer y el Poder Punitivo, apresentado na Conferência do Cladem, em São Paulo, 1992.

Em 1992, além da luta por mudanças legais, o movimento feminista sugeriu – e acabou conseguindo – a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para apurar a violência contra a mulher no país. A partir do ano seguinte, as feministas passaram a se mobilizar para o diálogo com a recém-criada Comissão de Revisão do Código Penal.

Hoje, ao analisar as normas penais ou o conjunto de regras que dispõem sobre

as várias esferas da vida social, é importante lembrar que já está superado o contexto heróico da redemocratização. Vive-se um momento de menor mobilização social e até mesmo de conotações conservadoras, onde o movimento de mulheres se vê obrigado a lutar para garantir as conquistas legais. Agora, as feministas precisam fortalecer articulações políticas e sociais mais consistentes, capazes de dar força e agilidade à luta por uma nova legislação.

## A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO: PROGRESSOS E IMPASSES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

No âmbito do executivo, consideramos quatro espaços institucionais, todos de políticas públicas voltados ao combate da violência contra a mulher: o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)<sup>7</sup>, de âmbito federal; as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência (DEAMs), em vários estados; o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento (COJE) e os Abrigos para Mulheres Vítimas de Violência, em São Paulo.

Outros órgãos avaliados foram os Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher, no Rio e em São Paulo, as Academias de Polícia, também nas duas cidades, e o Pró-Mulher da Legião Brasileira de Assistência (LBA), do Rio de Janeiro.

### **CNDM: uma experiência inédita**

Criado em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) conseguiu levar a discussão sobre a violência

às mais altas esferas do poder no país. A entidade definiu, entre outros, os seguintes objetivos básicos:

- Ampliar o reconhecimento social das situações de violência contra a mulher, para manter a questão em destaque no debate público;
- Exigir a aplicação das leis existentes e lutar pela modificação da legislação discriminatória, apresentando novos projetos de lei;
- Ampliar espaços na polícia e no judiciário, para que tratem realmente como crime a violência contra a mulher;
- Tentar eliminar do judiciário a idéia de que a ação criminosa contra a mulher pode ser uma “ação legítima” – o que é próprio de uma cultura onde ela ainda é vista como propriedade do homem;
- Apoiar os grupos de mulheres que lutam, no Brasil, contra essa forma de violência.

Em agosto de 85, na primeira reunião de conselheiras – todas elas militantes do movimento feminista –, o combate à violência contra a mulher foi indicado como luta prioritária do CNDM. Em novembro do mesmo ano, a entidade lançou, no Mi-

7. Para análise do CNDM, foi entrevistada sua ex-presidente Jacqueline Pitanguy e consultados documentos produzidos por esse órgão.

nistério da Justiça, em Brasília, a Campanha Nacional Contra a Violência Sobre a Mulher, organizando uma mesa-redonda para debater o assunto. Enquanto isso, nos outros estados, houve reuniões, conferências e passeatas, de forma a dar visibilidade e ressonância ao debate.

Logo depois, o CNDM criou uma Comissão de Violência, que teve atuação intensa até 1989, quando o órgão foi esvaziado. Nas outras atividades, foram seguidas duas linhas básicas:

- Procurar articular-se com as várias esferas do poder executivo federal, em especial, os Ministérios da Justiça, do Trabalho e da Reforma Agrária, e
- com os governos estaduais.

Ao Ministério da Justiça foram enviados casos específicos de crimes contra a mulher, para as providências cabíveis. As audiências de membros do CNDM com o ministro e seus colaboradores visavam agilizar o procedimento judicial, dar visibilidade à questão e, conseqüentemente, à própria temática da violência contra a mulher, comprometendo, inclusive, o Ministério Público.

Ao Ministério do Trabalho foram levados os casos de violência na área dos direitos trabalhistas ou do desrespeito à mulher nos locais de trabalho. Um exemplo marcante foi a denúncia da prática de revista íntima, perpetrada contra operárias da fábrica de roupas De Millus, em 1989, no Rio de Janeiro. O CNDM e o CEDIM, em ação conjunta, solicitaram a interferência do Ministério do Trabalho,

através da delegacia regional. Esta última, mesmo sendo responsável pela fiscalização das condições de trabalho, jamais havia acolhido as denúncias contra a empresa.

No Ministério da Reforma Agrária, a articulação com o CNDM resultou na elaboração e publicação, em 1987, do estudo intitulado “Violência Contra Mulheres do Campo”. O documento foi lançado em cerimônia pública, com a participação do próprio ministro, da presidente do CNDM e de um número expressivo de trabalhadoras rurais.

O CNDM também atuou junto aos governos estaduais, basicamente através das secretarias de segurança pública. Foi um trabalho fundamental, pois gerou apoio político às Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, que se multiplicaram nos cinco anos de atuação da entidade. Vale lembrar que o CNDM mantinha contato direto com cada uma, o que lhe deu um panorama nacional da violência, a partir das denúncias de cada estado.

Ainda em 1986, o órgão organizou, no Ministério da Justiça (DF), um encontro das titulares de delegacias femininas. O evento – que durou dois dias e foi um marco na ampliação do debate – reuniu 52 delegadas com a cúpula da Polícia Federal e do Ministério da Justiça, além de acadêmicas dedicadas ao estudo da violência contra a mulher e várias feministas.

Como era vital desenvolver o trabalho com as secretarias estaduais de Justiça, o CNDM buscou sensibilizá-las para a criação de Centros de Orientação Jurídica

à Mulher, a exemplo do que já existia em São Paulo. Infelizmente, não conseguiu.

### **Constituição de 1988: condenando a violência doméstica**

Durante os trabalhos da Constituinte, o CNDM desenvolveu intensa campanha sobre a violência contra a mulher. Além de debates e mesas-redondas, utilizou os meios de comunicação de massa, lançando, nacionalmente, a campanha intitulada “Denuncie A Violência Contra a Mulher”. Três vídeos foram dedicados ao assunto: o primeiro, com a participação do ator Raul Cortez, criticava o fato de alguns homens acharem natural bater na própria mulher; o segundo, com a atriz Dina Sfat, chamava atenção para o silêncio com que a sociedade encobre a violência doméstica, conclamando para que esta fosse denunciada como crime; já o terceiro dirigia-se aos Constituintes, pedindo que as leis garantissem à mulher, pelo menos, a dignidade de uma vida sem medo.

Além da propaganda na televisão, o CNDM produziu e distribuiu notas radiofônicas e encartes para jornais e revistas, e ainda espalhou *outdoors* em todas as capitais, conclamando à denúncia da violência doméstica.

Do ponto de vista legal, uma das principais vitórias da campanha – que também envolveu grupos autônomos de mulheres e os diversos conselhos estaduais – foi, como já se disse, a inclusão do parágrafo

8 no artigo 226 da Constituição de 1988, que repudia a violência dentro de casa.

É bom saber que a Carta Magna brasileira é hoje, talvez, a única do mundo que se refere, explicitamente, à violência doméstica, incentivando o Estado a atuar nessa esfera. Tal fato legitima o tema e oferece importante instrumento de controle, pela sociedade civil, da própria atuação do Estado.

Ainda em 1988, o CNDM organizou uma comissão de juristas – que já haviam cooperado com o órgão, na apresentação de dispositivos constitucionais para modificar o Código Penal, cuja revisão estava prestes a ocorrer. Entretanto, a crise política que desarticulou o CNDM impediu que este trabalho fosse concluído. A tarefa só foi retomada em 1990, quando a comissão apresentou um projeto compatível com as principais reivindicações feministas.

Mas além da articulação política, o CNDM elaborou pesquisas, publicou documentos, livretos e artigos, e ainda produziu cartazes e *folders* sobre a violência, que foram distribuídos com o apoio de entidades de mulheres, conselhos estaduais e municipais, organizações não governamentais, universidades etc.

Enviado a todas as regiões do território nacional, o material de denúncia e propaganda – que ampliou o público-alvo do movimento – incluía o relatório do I Encontro Nacional de Delegadas Lotadas em Delegacias da Mulher; um “Guia de Defesa da Mulher Contra a Violência”; e o livro “Quando a Vítima é Mulher”.

O “Guia de Defesa” foi distribuído

para quase todas as delegacias femininas do país, com informações sobre a lei e os mecanismos sociais de ajuda às vítimas da violência. O Conselho Estadual da Mulher (CEDIM), do Rio de Janeiro, reproduziu o guia, que foi utilizado em suas atividades.

O livro “Quando a Vítima é Mulher” teve como público-alvo os membros do poder judiciário, pois analisava o comportamento da área na definição de sentenças, em casos de estupro, espancamento e homicídio. O lançamento foi acompanhado de debates em várias capitais do país, com o apoio das diversas regionais da Ordem dos Advogados do Brasil.

Já o relatório do I Encontro de Delegadas Lotadas em Delegacias da Mulher, de 1986, apresentou um resumo das discussões desenvolvidas durante o evento, com alguns dados demonstrativos da violência contra a mulher e endereços das delegacias especializadas em todo o Brasil.

## **O avanço das mulheres e os limites do Estado**

O levantamento das atividades do CNDM até 1989 – quando foi praticamente extinto – permite rotular como bem sucedida a atuação da entidade, como órgão normativo e propulsor de iniciativas de outras áreas do poder executivo. Sua atuação junto ao legislativo também pode ser considerada positiva, face aos progressos obtidos na Constituinte.

Na área do poder judiciário, entretanto, a atuação do CNDM não teve a mesma repercussão, apesar do apoio de mulheres advogadas e de instituições como a OAB. Na realidade, o judiciário tem demonstrado ser bem menos permeável às reivindicações sociais, se comparado ao legislativo.

Tal como os conselhos estaduais e municipais, o CNDM se beneficiou, até 89, da frágil abertura democrática e do avanço do movimento de mulheres. A partir de então, vítima de pressões políticas conservadoras, o órgão foi perdendo espaço, até ser desarticulado pelo ministro da Justiça, com a complacência do então presidente José Sarney, o que levou à renúncia de sua presidente Jacqueline Pitanguy, bem como de todas as conselheiras e equipe técnica.

Embora contasse com algum apoio político no legislativo, somente o movimento feminista foi capaz de protestar contra o fato. Infelizmente, porém, não detinha a necessária força política para inverter o processo.

O diálogo do movimento de mulheres com o poder executivo federal certamente ficou empobrecido. Por outro lado, o movimento foi capaz de criar novas instâncias, que ocuparam o enorme vazio deixado. A formação de um Fórum de Presidentes de Conselhos Estaduais, por exemplo, teve tal significado.

Através de redes costuradas entre ONGs e grupos de mulheres também foi possível desenhar uma nova articulação nacional, a partir da década de 90, com o objetivo de manter abertos os canais de co-

municação entre os movimentos e o diálogo destes com o poder.

Se ainda fosse atuante, o CNDM certamente estaria lutando para manter o debate sobre a violência contra a mulher, e incentivando o governo a agir nessa área. Seu esvaziamento, de resto, não foi uma surpresa: revelou os frágeis limites da nossa democracia e a parca tradição de interação entre o Estado e os movimentos sociais autônomos e independentes.

A inoperância, hoje, de um órgão de combate à violência contra a mulher, de âmbito federal, amplia o tradicional e recorrente distanciamento entre leis e práticas, característico da sociedade brasileira. Algumas das conquistas do CNDM repercutem ainda hoje e têm sido ampliadas pelo movimento de mulheres, pelos conselhos estaduais e municipais – que continuam atuando na área.

### **Rio de Janeiro: um dos grandes cenários da luta**

No Rio, a violência contra a mulher foi um dos alvos básicos da batalha feminista dos últimos anos.

Já na década de 70, foram realizadas inúmeras manifestações públicas – como passeatas e concentrações –, denunciando as tentativas de abuso sexual contra a secretária de uma grande empresa jornalística. Vigílias também foram organizadas, durante o julgamento de um homem, assassino da mulher, no qual se utilizava a famosa tese da “legítima defesa da hon-

ra”. Com a redemocratização, o movimento de mulheres apresentou ao governo do estado várias propostas de políticas públicas, visando uma atuação do poder executivo que fosse além das ações legislativas. Duas idéias se destacaram:

- A criação das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), e
- A criação do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM).

Na maioria dos grandes estados brasileiros, inclusive São Paulo e Rio de Janeiro, as eleições para o governo, em 1982, levaram ao poder alguns velhos opositores do regime militar, ferrenhos defensores da redemocratização. Mas ao contrário de São Paulo – onde o partido vencedor, o PMDB, tinha inúmeras feministas entre seus membros –, no Rio, o PDT não era um núcleo desse tipo de militância. No estado, a maioria das feministas trabalhavam em torno do PT e do PMDB, embora algumas militantes notórias fossem membros do PDT.

Talvez este dado político-partidário seja um dos elementos essenciais à compreensão das diferenças nas políticas públicas voltadas para a questão da mulher, nos dois estados.

No Rio, mesmo após as eleições, não foi possível criar um Conselho Estadual da Mulher, como ocorreu em São Paulo. Ainda assim, entusiasmadas com a primeira Delegacia de Defesa da Mulher no estado vizinho, as militantes cariocas propunham que o serviço também fosse logo inaugurado ali.

Iniciou-se, então, um longo processo de negociação com o governador do estado, Leonel Brizola, e com o secretário de Polícia Civil. O ponto central de um possível acordo era uma proposta de política específica na área da violência contra a mulher, que fora elaborada por feministas com militância partidária (PT, PMDB, PC, PC do B, PDT); feministas de grupos autônomos (OAB/Mulher, Grupo Ceres, Mulherando, Coletivo Feminista, Casa da Mulher, CMB, SOS-Mulher etc.) e membros da comunidade acadêmica, como as assistentes-sociais da UFRJ. Tal proposta incluía as seguintes reivindicações:

- Criação de delegacias especializadas no atendimento à mulher, com policiais do sexo feminino e equipe de assistência social, além de psicóloga e defensora pública. As delegacias não teriam carceragem, para evitar que a eventual presença de agressor preso fosse motivo de constrangimento para a vítima;
- Treinamento especial obrigatório, dentro de uma perspectiva feminista, para as policiais lotadas nas delegacias especiais;
- Criação de um setor específico para o exame de corpo de delito, a ser realizado por médica, no Instituto Médico Legal;
- Alteração das exigências processuais em caso de exame de corpo de delito, com o fim de tornar válidos os laudos do hospital ou médico que atenderam à mulher em caso de estupro;
- Presença de peritos do sexo feminino nas investigações de crimes de homicídio contra a mulher;
- Inclusão de disciplina sobre direitos da mulher no *currículum* regular da Academia de Polícia do estado;
- Criação de abrigos para mulheres vítimas de violência.

Em 1984, tendo em vista a participação de feministas militantes do PDT, criou-se uma das primeiras comissões de mulheres do recém-nascido Conselho Estadual de Justiça e Direitos Humanos, um órgão governamental que contava com a participação de representantes da sociedade civil. A nova comissão ficava responsável pelo encaminhamento das propostas já definidas.

Instalada no próprio Palácio Guanabara, sede do governo, a comissão instituiu um serviço de atendimento às mulheres vítimas de violência, que logo cresceu e exigiu a implantação das delegacias especializadas. O serviço inicial tinha como modelo a experiência do SOS-Mulher e das assistentes-sociais responsáveis pelo atendimento a mulheres em delegacias comuns.

A negociação para a criação da primeira Delegacia Especializada do Rio de Janeiro foi lenta<sup>8</sup> e sua instalação só aconteceu na gestão do segundo secretário de Polícia Civil, advogado Nilo Batista, que

8. Veja Marlize Vinagre Silva, *Violência Contra a Mulher: Quem Mete a Colher?*, Cortez Ed., Rio de Janeiro, 1992.

era ex-presidente da OAB-RJ e antigo interlocutor das feministas, por sua posição favorável à descriminalização do aborto.

A primeira DEAM carioca não foi uma conquista fácil, porém. A sensibilidade de Nilo Batista não impediu que ele enfrentasse graves problemas técnicos. Na polícia civil, além de poucos recursos orçamentários, havia apenas uma delegada. E isto sem contar a crise aberta no setor, onde os velhos policiais reagem contra a nova política de Direitos Humanos, definida pelo governo Brizola.

Finalmente, em 1986, foi criada a primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM-Rio), nas salas de um prédio ocupado pela Polinter, no centro. Logo em seguida, de 1986 a 1992, foram instaladas, ainda no Rio de Janeiro, mais quatro DEAMs e alguns Núcleos de Atendimento à Mulher (NUAMs).

Os dados estatísticos levantados junto

às cinco DEAMs do Rio, confirmaram as conclusões do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgadas no documento "Participação Político-Social 1988", Vol. 1, sobre Justiça e Vitimização: a criminalidade contra a mulher, sobretudo agressões físicas e ameaças, é, em grande parte, cometida no espaço doméstico, por parente ou conhecido.

Os números fornecidos pelas DEAMs não chegavam ao total de homicídios, tentativas de homicídio ou crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação), pois as delegacias não têm competência legal para instaurar inquéritos sobre tais ocorrências, que ficam a cargo das delegacias distritais. Dessa forma, as estatísticas das DEAMs só enumeram a criminalidade ali registrada. A Secretaria de Polícia Civil do estado vem sistematizando a coleta desses dados desde 1990 e nos forneceu as seguintes informações:

OCORRÊNCIAS ENVOLVENDO MULHERES  
REGISTRADAS NAS DELEGACIAS ESPECIALIZADAS DE  
ATENDIMENTO A MULHER

ANUAL 1990

DELEGACIAS ESPECIAIS	INFRAÇÕES PENAIS			TOTAL
	L. Corporal	Estupro	Out. Crimes	
DEAM-CAXIAS	479	12	238	729
DEAM-NITERÓI	407	05	010	422
DEAM-RIO	852	17	230	1.099
<b>TOTAL</b>	<b>1.738</b>	<b>34</b>	<b>478</b>	<b>2.250</b>

ANUAL 1991

DELEGACIAS ESPECIAIS	INFRAÇÕES PENAIS			TOTAL
	L. Corporal	Estupro	Out. Crimes	
DEAM-CAXIAS	622	24	354	1.000
DEAM-NITERÓI	615	10	187	812
DEAM-N. IGUAÇU	331	13	048	392
DEAM-RIO	776	21	197	994
DEAM-RIO OESTE	341	14	078	433
<b>TOTAL</b>	<b>2.685</b>	<b>82</b>	<b>864</b>	<b>3.631</b>

ANUAL 1992

DELEGACIAS ESPECIAIS	INFRAÇÕES PENAIS			TOTAL
	L. Corporal	Estupro	Out. Crimes	
DEAM-CAXIAS	707	49	487	1.243
DEAM-NITERÓI	760	19	440	1.219
DEAM-N. IGUAÇU	416	18	098	532
DEAM-RIO	1.082	42	934	2.058
DEAM-RIO OESTE	1.009	36	363	1.408
<b>TOTAL</b>	<b>3.974</b>	<b>164</b>	<b>2.332</b>	<b>6.460</b>

ANUAL 1993

DELEGACIAS ESPECIAIS	INFRAÇÕES PENAIS				TOTAL
	L. Corporal	Estupro	Ameaça	Out. Crimes	
DEAM-CAXIAS	653	44	132	66	895
DEAM-NITERÓI	931	15	263	49	1.258
DEAM-N. IGUAÇU	1.161	52	78	164	1.451
DEAM-RIO	1.421	57	466	124	2.068
DEAM-RIO OESTE	1.428	43	257	71	1.799
<b>TOTAL</b>	<b>5.595</b>	<b>211</b>	<b>1.191</b>	<b>474</b>	<b>7.471</b>

JANEIRO / MARÇO 1994

DELEGACIAS ESPECIAIS	INFRAÇÕES PENAIS				TOTAL
	L. Corporal	Estupro	Ameaça	Out. Crimes	
DEAM-CAXIAS	170	11	10	21	212
DEAM-NITERÓI	230	1	59	4	294
DEAM-N. IGUAÇU	268	16	30	44	358
DEAM-RIO	460	16	246	22	744
DEAM-RIO OESTE	341	11	39	12	403
<b>TOTAL</b>	<b>1.469</b>	<b>55</b>	<b>384</b>	<b>103</b>	<b>2.011</b>

(Fonte: Secretaria de Estado da Polícia Civil, Rio de Janeiro  
ASPLAN/Assessoria de Estatísticas/1994).

### **Nas DEAMs, as mulheres têm voz**

A criação das DEAMs deu maior visibilidade à questão da violência contra a mulher carioca. O crescimento das denúncias de crimes de estupro pode indicar o aumento na incidência do delito, mas também pode apontar uma mudança no comportamento das mulheres, que se sentiram mais confiantes para apelar à segurança pública. O atendimento especializado foi, desde o início, visivelmente mais respeitoso que aquele das delegacias comuns, tradicionalmente preconceituoso.

Nesse sentido, é importante não perder de vista a observação de uma das delegadas entrevistadas: "As DEAMs, pela sua concepção e pelo tipo de treinamento dado às primeiras policiais lotadas no serviço, são, de fato, o único tipo de delegacia especializada da polícia civil".

A partir da avaliação de distintos atores sociais e de observações da própria equipe da CEPIA, que visitou e entrevistou as cinco delegadas das DEAMs, foi possível delinear o quadro de atuação dessas novas dependências policiais. As cinco delegacias do Rio de Janeiro estão localizadas no centro, em Campo Grande

(zona oeste) e nos municípios de Nova Iguaçu, Caxias e Niterói.

Há um consenso entre militantes feministas e delegadas quanto à importância das DEAMs como órgãos educativos, preventivos e repressores da violência contra a mulher. Mas a carência de recursos materiais e humanos – comum a todo o serviço público, no Brasil – é particularmente grave em suas dependências. De forma resumida, o quadro, em 1992, quando iniciamos a pesquisa era o seguinte:

### **DEAM de Nova Iguaçu**

A delegacia começou a funcionar em um prédio novo, inaugurado em 1991, especialmente para os casos de violência contra a mulher. Próxima à Faculdade de Direito, era bem conhecida na região e de fácil acesso. No entanto, faltava tudo – de equipamento a pessoal. A delegada contava com o apoio de alguns empresários locais, mas a maioria de seu contingente era constituída de policiais do sexo masculino.

### **DEAM de Campo Grande**

O prédio – que antes pertencera ao Departamento de Trânsito (DETRAN) – estava em bom estado de conservação. Por ficar bem ao lado do Instituto Médico-Legal (IML), facilitava a realização dos exames de **corpo de delito** em mulheres vítimas de violência. Todavia, estava distante do centro de Campo Grande e dos principais terminais rodoviários e ferroviários. Assim como a DEAM de Nova Iguaçu,

ressentia-se da falta de pessoal. Em compensação, sua equipe era formada, majoritariamente, de mulheres.

### **DEAM de Caxias**

Embora funcionasse em prédio autônomo, esta DEAM operava em instalações mais precárias – inclusive com problemas de abastecimento de água – e necessitava, urgentemente, de uma reforma. Estava situada em local de fácil acesso, perto de terminais de ônibus, mas também padecia da falta de pessoal e recursos materiais. Além disso, tinha policiais masculinos em sua equipe.

### **DEAM Centro**

A delegacia ficava situada em área extremamente deserta, de difícil acesso, na região do Cais do Porto do Rio de Janeiro. Funcionava no mesmo prédio da Polinter, no segundo andar, o que a tornava praticamente desconhecida. Como as outras, tinha sérios problemas de pessoal e material. Havia alguns homens na equipe, mas a maioria de seu contingente era formada de mulheres.

### **DEAM de Niterói**

A sede de Niterói ocupava parte das dependências do segundo andar de uma delegacia comum. Ficava numa área de fácil acesso, na principal avenida da cidade, perto de terminais de ônibus e da estação das barcas. Grande parte de sua equipe era constituída por policiais do sexo masculino.

## Problemas ainda insolúveis: verbas, equipamento e capacitação de pessoal

Todas as DEAMs mantêm atualizadas as suas estatísticas, que são periodicamente remetidas à Secretaria de Polícia Civil e ao Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM). Mas enfrentam dificuldades. Se não bastassem os problemas de infra-estrutura material e de pessoal, há resistências no próprio corpo de policiais femininas, pouco dispostas a se transferirem para as delegacias especializadas. A discriminação – que ocorre até hoje – tem múltiplas razões, mas a mais presente é a ideologia sexista internalizada pelas próprias policiais femininas.

Felizmente, há o reverso da moeda, isto é, profissionais do sexo feminino que valorizam suas tarefas nas DEAMs e não desejam ser transferidas para delegacias comuns. Em resumo: é urgente que se crie um programa de sensibilização para as policiais em geral e de reforço contínuo para aquelas já lotadas nas DEAMs, além de uma coordenação geral das delegacias, junto à cúpula da polícia civil. Esta coordenação poderia facilitar a superação das carências – de recursos humanos e materiais –, e a produtiva articulação entre as várias unidades.

Criadas no bojo do avanço feminista, as DEAMs atuavam na época em que pesquisamos conforme o estilo de suas titulares. Não havia uniformidade nos procedimentos adotados em cada unidade, mas as delegadas mantinham uma cer-

ta coerência com as propostas do movimento de mulheres.

Por isso mesmo também não havia padronização no atendimento. Cada DEAM tinha a marca e o ritmo de quem a dirigia, numa relação fortemente personalizada, em termos de serviço público. Cada unidade parecia relativamente autônoma em matéria de filosofia de trabalho. A delegada titular de uma das DEAMs, estimulada pelo CEDIM, chegou a elaborar a proposta de um guia de procedimento, que seria seguido por todas. O guia, no entanto, jamais foi produzido.

Na época em que foram estruturadas, as DEAMs eram órgãos públicos *sui generis*. Ao mesmo tempo em que teriam o *status* de delegacia policial, não deveriam ter carceragem, para que a presença do agressor preso não intimidasse as mulheres vítimas. Além disso, atuariam não apenas como órgão de atendimento na área criminal, mas também dando orientação jurídica, encaminhando à assistência judiciária, ao serviço social e ao atendimento psicológico. Mais: as DEAMs teriam suas equipes formadas através de cursos ministrados por feministas, o que permitiria um certo controle social sobre a formação e atuação das funcionárias.

A primeira DEAM, instalada no centro, contou, de início, com a presença de feministas, e depois do CEDIM, que deram apoio social e psicológico às vítimas. Se, por um lado, essa presença serviu, no mínimo, para dar visibilidade à DEAM, por outro, esbarrou por vezes nas dificuldades de entrosamento com o contingente policial.

Algumas feministas organizaram e ministraram cursos de treinamento para policiais das DEAMs. Essa ajuda é até hoje reconhecida, mas as delegadas deixaram claro que, como titulares, são as “mais sensíveis” à problemática da mulher policial. Além disso, demonstraram não abrir mão de sua autoridade e autonomia na condução do dia-a-dia de ocorrências profissionais.

### **Entrosamento e agilidade são necessidades básicas**

Ao longo da pesquisa, ficou claro que a idéia de uma equipe interdisciplinar de atendimento às DEAMs não funcionou. Algumas delegadas mantinham certo relacionamento com o Pró-Mulher da Legião Brasileira de Assistência (LBA), com a Defensoria Pública, com alguma psicóloga amiga e com instituições como os Alcoólatras Anônimos. Mas a interdisciplinaridade era uma iniciativa de cada titular, e não parte de um entendimento formal e uniforme de todas as DEAMs. Como já foi dito, o melhor ou pior desempenho das delegacias pareceu-nos decorrente, quase que exclusivamente, do esforço pessoal de cada titular.

A personalização na condução das DEAMs – que quase certamente poderá ser encontrada, também, em algumas delegacias comuns – oscilava do procedimento mais burocrático e impessoal até o extremo oposto, isto é, o padrão “doméstico” e informal de atendimento. Por outro lado, esta “personalização” imprimiu

um toque feminino às delegacias especializadas, diferenciando o ambiente e o tratamento dado às mulheres nas unidades comuns, e adotando, portanto, uma das diretrizes do movimento feminista.

Além do mais, foi esta mesma personalização que conferiu às delegadas a “sensibilidade” capaz de tentar reconciliações e até resolver as “desinteligências” do casal, como nos disseram algumas. A despeito do que diz a lei, várias delegadas chegaram a citar o “bom-senso natural”, justamente para não registrar as ocorrências relatadas pelas vítimas.

Algumas delegadas, ao mesmo tempo em que destacavam suas longas trajetórias como policiais, descreveram suas vidas na DEAM como o exercício da gestão de uma casa. Atuavam como “mães”. Definiam a delegacia como um espaço onde as mulheres podiam desabafar as suas angústias e onde recebiam atendimento social. Essa função “maternal” permitiu que algumas delas avaliassem a “justeza” ou não da agressão sofrida. Evidenciou-se, nesse caso, a presença do modelo tradicional da relação homem x mulher, na avaliação do que seria uma “agressão justa” ou uma simples “desinteligência do casal”.

Outras delegadas enfatizaram que a DEAM não era um espaço judicial, onde se pudesse “julgar” esta ou aquela agressão, mas sim iniciar um inquérito, ouvir o acusado, a vítima e as testemunhas, proceder ao encaminhamento para o Instituto Médico-Legal etc. Nesse sentido, a DEAM seria igual a qualquer outra delegacia policial diante do crime, cumprindo

as formalidades legais em nome do respeito à cidadania.

Essa ambigüidade entre a lei e o “trato pessoal” fez da DEAM um território pouco definido pelas regras da legalidade estatal. E tal ambigüidade não é, ainda hoje, exclusiva de suas delegadas: ela também aparece no discurso das próprias feministas, quando destacam a especificidade que deve pautar o atendimento às mulheres vítimas.

A idéia de criar novas delegacias especializadas suscita alguns debates. Delegadas e feministas concordam que não adianta criar mais unidades, se as atuais permanecerem mal-aparelhadas. Para a instalação de novas DEAMs, outras – mais antigas – foram desfalcadas de funcionários. O aparelhamento dessas dependências requer, na opinião de ambos os grupos, a formação de uma equipe numérica e qualitativamente eficiente, além de instalações físicas adequadas e equipamento que agilize o trabalho – inclusive viaturas policiais.

Além disso, exige o estabelecimento de procedimentos legais padronizados e obrigatórios, que convivam com a maior ou menor personalização no atendimento. Destacam-se, portanto, nesse debate, alguns pontos comuns:

- A necessidade de uma reciclagem constante do contingente policial lotado nas delegacias especializadas de atendimento à mulher;
- A formação e a sensibilização de policiais mulheres, no conjunto da polícia civil e até mesmo da polícia militar, para

um atendimento especializado às vítimas;

- A instalação das DEAMs em edificações que sirvam apenas a este fim;
- A exclusividade de policiais femininas em seu contingente;
- O apoio direto da cúpula da polícia civil, com a criação de uma coordenação das DEAMs;
- A divulgação de seu trabalho e, evidentemente, a criação de novas delegacias especiais;
- A capacitação, iniciada em 1994, de policiais de ambos os sexos sobre questões de gênero.

Nos municípios de Campos, Petrópolis, Teresópolis, São João de Meriti, Nova Friburgo e São Gonçalo, foram criados Núcleos de Atendimento à Mulher Vítima de Violência (NUAMs), como paliativos ao escasso número de DEAMs no estado. Esses núcleos funcionavam em delegacias comuns, com pequenas equipes, majoritariamente constituídas por policiais do sexo masculino, sob a responsabilidade do delegado local. Apenas os de Teresópolis e São João de Meriti foram desativados nos últimos anos.

A existência dos NUAMs foi bastante criticada pelo movimento de mulheres, já que tais núcleos se afastavam do modelo proposto para as DEAMs. Tanto o CEDIM quanto as delegadas questionavam a institucionalização e a expansão dos NUAMs. As titulares das DEAMs consi-

deravam a possibilidade de os núcleos vi-rem a ficar sob a responsabilidade de suas unidades especializadas – uma idéia que, até 1994, não chegou a se concretizar.

### **A tendência à tolerância na aplicação da lei: um tema para o debate**

A análise dos dados estatísticos das DEAMs permite destacar que, efetivamente, as delegacias contribuíram para dar visibilidade à violência contra a mulher e se constituíram em um *locus* de denúncia e de ajuda, reconhecido pela população feminina que a ele passara a recorrer.

De 86 a 91, só a DEAM-Rio instaurou e concluiu 10.064 inquéritos, que foram encaminhados à Justiça; enviou 544 casos à assistência social e 878 vítimas ao Instituto Médico-Legal, sem contar as 201 ocorrências que foram parar na Defensoria Pública. Talvez estas cifras pareçam modestas, sobretudo se comparadas ao movimento de uma delegacia comum. O fato é que elas não o são, e isso por vários motivos:

- A DEAM não monopoliza a instauração de inquéritos de crimes contra mulheres, pois os mesmos são investigados, também, pelas delegacias comuns em todo o estado.
- Os crimes de homicídio e os crimes contra a honra (injúria, calúnia e difamação) não são investigados pelas DEAMs.
- Não houve uma divulgação contínua, planejada e adequada da existência das delegacias.
- Nem sempre a DEAM é de fácil acesso, como se viu, por exemplo, com a unidade do centro do Rio e a de Campo Grande.
- Finalmente, deve-se levar em conta que a denúncia da violência contra a mulher esbarra numa série de obstáculos afetivos, sócio-econômicos e culturais, visto que o agressor, na maioria das vezes, é seu marido, companheiro ou familiar. Nesse sentido, as DEAMs atendem, basicamente, àquelas que conseguiram, mesmo que momentaneamente, superar esses obstáculos. E, após a denúncia, há, com freqüência, uma espécie de “sentimento de culpa” da vítima, que às vezes se arrepende e chega a pedir que o inquérito não seja instaurado.

As esferas do legal, do social, do cultural e do afetivo também se cruzam na hora do atendimento nas DEAMs. A violência masculina é vista muito mais como um “comportamento desviante” – fruto das dificuldades da vida, da ignorância e do alcoolismo – do que uma reação típica do homem em relação à mulher. Há, nesse sentido, uma certa tendência conciliatória e tolerante, que abranda o rigor legal.

Esse é um ponto nevrálgico no trato da questão da violência contra a mulher. Certamente, merece ser debatido de forma exaustiva, e não ser encarado com preconceito, por delegadas e feministas. Na realidade, os princípios do rigor legal ou da conciliação social devem ser pensados

dentro do marco da cidadania – e, portanto, da legalidade –, território reivindicado pelas mulheres.

Os esquemas paralegais violentos ou os “sensíveis” – tão ao gosto dos funcionários do Estado – terminam sendo sempre autoritários, já que se orientam pelo arbítrio de quem os utiliza e se afastam dos parâmetros de respeito à cidadania. Por outro lado, dados das próprias DEAMs indicam que grande parte dos inquéritos por elas instaurados e remetidos ao Ministério Público, para a ação penal, são arquivados precisamente nessa instância. Tal fato revela um outro obstáculo à cidadania feminina plena: a esfera do poder judiciário.

### **CEDIM: mais um espaço em defesa das mulheres**

Criado em maio de 1987 e implantado em março de 1988, o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM) passou a ser, a partir de 1992, uma instituição subordinada ao gabinete civil do governo do estado do Rio de Janeiro.

Fruto das pressões do movimento feminista, o CEDIM atua como órgão consultivo nas políticas públicas voltadas para a questão da mulher, fiscaliza o cumprimento da legislação relativa às mulheres, mantém uma articulação permanente com os movimentos feministas organizados – de onde saem as suas conselheiras – e funciona como fórum de denúncias.

O CEDIM vem atuando em diversas frentes, em estreita relação com o movimento de mulheres, através de diversas comissões. Uma delas, a da violência, procura influenciar o aparelho de Estado – em particular as Secretarias estaduais de Polícia civil e Militar – através de alguns projetos prioritários. Na realidade, um dos objetivos principais desta comissão é elaborar critérios norteadores de uma política de segurança pública e de justiça, voltada para a problemática da violência contra a mulher.

Já em 1988, com a colaboração das feministas, o CEDIM desenvolveu, junto à Academia de Polícia Civil, um curso para 300 detetives recém-ingressos na polícia, com duração de uma semana. Esse curso foi considerado um êxito, apesar de não ter sido institucionalizado no *currículum* regular da academia, por falta de verbas.

Mas o CEDIM não teve como avaliar o impacto do curso sobre esses policiais. No contato com as profissionais das delegacias especializadas de atendimento à mulher, foi possível, no entanto, perceber a relação amistosa destas com a equipe do órgão.

Na opinião das conselheiras do CEDIM, o trabalho de formação de policiais é um processo de longo prazo, que implica na mudança de mentalidades. Sua proposta é **feminilizar** a polícia, imprimindo-lhe o enfoque do movimento de mulheres. Para isso, o órgão participa das atividades do Centro Unificado de Ensino e Pesquisa (CEUEP), criado pela vice-governadoria do estado do Rio de Janeiro para a formação de policiais.

Embora mantenha um contato direto e permanente com as DEAMs, o CEDIM não é um órgão executor de políticas públicas, em especial na área criminal. Nesse sentido, coloca-se, muitas vezes, como um órgão público *sui generis*, que atua como agente de denúncia, ao lado do movimento de mulheres, mas não tem poder para decidir sobre a direção das políticas públicas.

Na área da denúncia, aliás, a comissão contra a violência teve participação decisiva na instauração de inquérito contra a empresa De Millus, acusada de práticas de constrangimento contra suas funcionárias. Além disso, atuou em colaboração com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1989, na criação do Pró-Mulher.

Em convênio que durou um ano, o CEDIM e a LBA formaram e supervisionaram a atuação de inúmeras funcionárias, no atendimento qualificado às vítimas de violência. Até ser desativado, o Pró-Mulher complementou o trabalho das DEAMs, com um atendimento interdisciplinar, envolvendo psicólogas, assistentes sociais e advogadas.

Outra linha de atuação diz respeito ao apoio a mulheres vítimas de violência e seus familiares. A ajuda ficou limitada pela falta de recursos do CEDIM, mas chegou a ser exercida em alguns casos exemplares. Em 1989, o órgão co-editou, com o CNDM, o "Guia de Defesa da Mulher Contra a Violência", além de elaborar cartazes, desenvolver campanhas e atos públicos.

O trabalho do CEDIM, no entanto, esbarra em inúmeras dificuldades adminis-

trativas. A comissão contra a violência, por exemplo, conta apenas com duas pessoas. Mas a carência de recursos humanos é suprida, pelo menos em parte, com o apoio de militantes do movimento de mulheres e de algumas ONGs que trabalham com o tema. No acompanhamento dos processos no poder judiciário, a participação do órgão é pequena; e na avaliação da impunidade nos crimes contra a mulher, sua atividade restringe-se aos órgãos policiais.

## Reciclar a polícia é fundamental

Em colaboração com algumas ONGs, o CEDIM vem elaborando alguns projetos voltados para a formação de policiais; reciclagem das equipes das delegacias especializadas; participação nas atividades do CEUEP; orientação de políticas junto às Secretarias de Polícia Civil e Polícia Militar.

Como as DEAMs, o CEDIM tem uma dupla identidade. Órgão público de caráter normativo, vinculado ao movimento de mulheres, mas sem autonomia orçamentária e sem equipe suficiente, ele atua com a marca de quem o dirige ou de quem coordena suas comissões. Essa ambigüidade, se, de um lado, o aproxima do movimento social, de outro, corre o risco de descaracterizá-lo como órgão público. Nesse sentido, seu poder de denúncia – tal como ocorre nos movimentos sociais – é bem maior que suas possibilidades de decidir sobre políticas públicas.

Não bastassem esses problemas, a proposta de **feminilizar** a polícia encontra resistência no órgão mais coercitivo do aparelho de Estado e pouco tem sensibilizado as altas esferas governamentais. Da mesma forma, encontra resistência no corpo policial – entre profissionais de ambos os sexos. A discriminação em relação às delegacias especializadas é uma questão de peso, que deve ser enfrentada pelo CEDIM, apesar de sua alçada restringir-se a propostas de políticas, e não à execução.

No Rio, o CEDIM tem apoiado a idéia de implantação de um abrigo para as vítimas femininas de violência, assim como a criação de centros de atendimento integral à mulher e cursos regulares na Academia de Polícia sobre seus direitos.

Mas as coisas continuam difíceis, porque, na realidade, os problemas estão intimamente ligados à maior ou menor sensibilidade do Estado em relação à questão de gênero.

Criados numa conjuntura de redemocratização, no bojo do avanço do movimento feminista, os Conselhos têm uma área de atuação de poder muito restrita. E que se fecha mais ainda, devido à falta generalizada de recursos públicos. No entanto, como muitos outros, o CEDIM manteve aberta a porta do diálogo e da cooperação com os movimentos sociais, o que lhe conferiu legitimidade e respeito.

## São Paulo: pioneiro na política de gênero

São Paulo foi o estado pioneiro na elaboração e implementação de políticas públicas sobre a questão da violência contra a mulher. De 1983 a 1986, foram criados o Conselho Estadual da Condição Feminina, o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento (COJE) e a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM).

Na área de combate à violência e apoio às vítimas, surgiram, até 1992, várias outras instituições, como a Assessoria Especial das Delegacias de Defesa da Mulher, o Centro de Convivência para a Mulher Vítima da Violência Doméstica (COMVIDA), a Casa Eliane de Grammont e o Hospital Jabaquara.

A criação da primeira DDM, em agosto de 1985, foi um marco na política de segurança pública no Brasil, no tocante ao combate à violência contra a mulher. O sucesso foi tão grande, que foram formulados, na ocasião, cerca de 400 pedidos de novas unidades, em diversas cidades paulistas. Basta dizer que, em 1992 – menos de sete anos depois –, já existiam 74 delegacias especializadas no estado, sendo 15 na capital e 59 no interior. Em 1993, São Paulo contava com cerca de 100 delegacias de assistência à mulher. Em 1994 já conta com 111 unidades.

Em 1985, a primeira delegada empossada pelo então governador Franco Montoro, foi muito bem recebida pelos meios de comunicação, fato que certamente pesou, tempos depois, em sua eleição para a Assembléia Legislativa de São Paulo.

A boa repercussão do trabalho das DDMs, bem como sua rápida expansão, tiveram, como causas principais, a existência de uma proposta governamental aberta ao movimento de mulheres, além de recursos financeiros e da presença de delegadas nos quadros da polícia civil paulista. Os meios de comunicação ajudaram a difundir essa experiência e a dar visibilidade ao novo serviço.

A busca das mulheres pelas delegacias especializadas sobressaíram nas estatísticas de 1991, em todo o estado de São Paulo:

<b>CRIMES</b>	<b>REGISTROS</b>
Estupros	11.750
Lesão Corporal	40.130
Ameaças	25.412

Fonte: Sesp / 1991

### **O apoio do governo e a simpatia da população**

É importante assinalar que a criação das Delegacias de Defesa da Mulher se deu pelo apoio e colaboração do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo. Foi o Conselho que promoveu diversos encontros e seminários, em íntima colaboração com o movimento feminista, do qual surgiu a proposta de criação das DDMs. Após a instalação da primeira delegacia, o Conselho e a Secretaria de Se-

gurança organizaram o I Encontro das Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo, para avaliar o trabalho desenvolvido no primeiro ano de funcionamento. Entre as conclusões, ficou a idéia de se realizar uma reunião anual de balanço.

Embora, na ocasião, as maiores necessidades fossem de âmbito material – viaturas, equipamento de comunicação (telefones e rádios) e instalações mais adequadas –, reivindicava-se, também, a ampliação do número de DDMs, a instituição de um plantão de assistentes sociais, a criação do cargo de delegada assistente e de abrigos para mulheres vítimas da violência.

Ainda durante a implantação das Delegacias de Defesa da Mulher, foram realizados, por iniciativa do Conselho da Condição Feminina, encontros periódicos e seminários com as delegadas titulares e suas equipes, a fim de ampliar a compreensão ideológica das policiais em sua problemática específica.

Até 1992, as necessidades materiais das DDMs paulistas pareciam estar relativamente atendidas. Observava-se, no entanto, uma certa falta de integração dessas delegacias com outros órgãos de política pública, no campo da violência contra a mulher. Diante da impossibilidade material de visitar todas as delegacias do estado, foram selecionadas nove unidades, situadas nos seguintes locais:

- Região central, zona sul, zona norte e zona leste da cidade de São Paulo;
- Pirituba, na periferia;

- Municípios de Guarujá e São Vicente, no litoral;
- Municípios de Limeira e São Carlos, no interior do estado;

Na primeira Delegacia de Defesa da Mulher, localizada na zona central de São Paulo, havia, em 92, um quadro de 25 policiais do sexo feminino e uma assistente social. Nas outras, o contingente era formado, em média, por cinco funcionárias, incluindo a delegada. As delegacias do interior contavam, além disso, com uma assistente social paga pelas prefeituras locais.

De um modo geral, todas as delegacias selecionadas estavam bem localizadas, em prédios adequados, salvo aquela da zona norte de São Paulo, precariamente instalada. Além disso, eram bastante conhecidas pela população de cada área.

As DDMs eram coordenadas por uma assessoria especial, subordinada à Delegacia Geral de Polícia do estado. Criada em 1989, a assessoria atuava na criação de novas delegacias especiais e coordenava, junto à cúpula da polícia civil, a atuação desses órgãos, procurando dar-lhes maior apoio administrativo.

Os imóveis das DDMs eram, em sua maioria, cedidos pelas prefeituras. Já a seleção das delegadas era feita pela coordenadora da tal assessoria especial, também responsável pelo Centro de Convivência para Mulheres Vítimas da Violência Doméstica (COMVIDA). As policiais paulistas não gostavam de ser designadas para

trabalhar nas Delegacias de Defesa da Mulher, alegando que gostariam de fazer o mesmo trabalho dos homens. No entanto, aquelas que já haviam passado pelas delegacias especializadas acabavam se interessando pelo trabalho e querendo ficar.

Apesar das boas condições materiais, havia ainda uma nítida carência de infraestrutura de apoio psicológico, social e jurídico, essencial ao bom desempenho das delegacias, conforme o modelo idealizado pelo movimento feminista. A maioria das delegadas ouvidas enfatizou a necessidade de um trabalho educacional sobre a problemática da violência contra a mulher, voltado especificamente para as policiais.

Depois de alguns problemas e muitas reuniões sobre a necessidade de um curso de preparação, foi incluída, na Academia de Polícia de São Paulo, a partir de julho de 1989, a disciplina “Vitimologia Feminina”, integrando a cadeira de Criminologia, com a duração de cerca de uma hora para todo o curso. No entanto, muitas das delegadas questionadas sobre a matéria – que envolve noções básicas sobre o problema da violência contra a mulher – não tinham a menor idéia de sua existência.

Mesmo contando com a coordenação, junto à cúpula da polícia civil, o desempenho de cada delegacia feminina também parecia orientado pela estilo pessoal de sua delegada, exatamente como ocorria nas DEAMs do Rio. Havia, portanto, o mesmo descompasso e a mesma ambigüidade nos procedimentos das DDMs, que oscilavam entre a observação estrita da lei e a

personalidade no trato da coisa pública.

De qualquer forma, evoluiu-se, e muito. A abertura de inquéritos foi a prova irrefutável da busca feminina de uma ação eficaz do Estado, em defesa de seus direitos e contra a impunidade dos agressores.

Isso não significou, no entanto, que a qualidade de atendimento correspondeu à rápida expansão numérica das DEAMs ou que as ocorrências sempre se transformaram em inquéritos. Como no Rio, muitas denúncias deixaram de ser levadas adiante e muitos inquéritos terminaram arquivados, ao entrar na esfera do poder judiciário.

Dados do Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo indicam que, em Santo André, entre novembro de 1990 e setembro de 1991, foram registradas 143 ocorrências de lesão corporal dolosa. Destas, 99 foram transformadas em inquéritos policiais, dos quais 80 foram enviados à justiça. Chegando lá, no entanto, 20 inquéritos foram arquivados. Nos casos de estupro e atentado violento ao pudor, dos 12 casos notificados, apenas três foram transformados em inquérito e recebidos e processados pela justiça.

### **O Conselho Estadual da Condição Feminina: em busca de novas práticas**

As eleições estaduais de 1982 marcaram o início da redemocratização no Brasil. Esse processo foi, certamente, vivido de maneiras e intensidades distintas nos

diversos estados brasileiros. Mas foi em São Paulo, sem dúvida, que a abertura política, em termos do diálogo do Estado com os movimentos sociais, deu frutos mais promissores.

No governo de Franco Montoro, eleito em 1982, criaram-se não apenas o Conselho Estadual da Condição Feminina como inúmeros outros órgãos preocupados com grupos específicos, como idosos, negros e deficientes. Além disso, a pressão ativa do movimento feminista de São Paulo junto ao novo governo permitiu que saíssem de suas fileiras as conselheiras e a presidente do novo conselho.

Os governos que se sucederam, se não tiveram o mesmo nível de articulação e abertura para o movimento de mulheres, mantiveram, com altos e baixos, dotações orçamentárias para os diversos serviços voltados à luta contra a violência.

Criado por decreto do poder executivo do estado, em abril de 1984, o Conselho Estadual da Condição Feminina tem, entre suas atribuições, a iniciativa de propor medidas e atividades que visem a defesa dos direitos da mulher, a eliminação das discriminações que a atingem e a sua plena inserção na vida sócio-econômica, política e cultural do país.

O Conselho também procura incorporar as preocupações e sugestões manifestadas pela sociedade, além de opinar sobre denúncias que lhe são encaminhadas.

Em 1986, a Assembléia Legislativa do estado institucionalizou o Conselho, dando-lhe novas atribuições – inclusive a de fiscalizar e tomar providências sobre o cumprimento da legislação que dispõe so-

bre os direitos da mulher. Por lei, o Conselho deve ter membros do movimento autônomo de mulheres e representantes do Gabinete Civil do governo estadual e das secretarias de Justiça, Educação, Saúde, Promoção Social, Trabalho e Cultura.

Com tais atribuições e características de composição, o Conselho assumiu a tarefa de tornar visível a violência específica contra a mulher, rompendo as justificativas ideológicas que sempre a sustentaram e desculparam. Para tanto, criou a Comissão Contra a Violência à Mulher, que privilegiou, em sua atuação, a permanente interação do Estado com o movimento feminista autônomo.

Nessa perspectiva, as políticas públicas, alimentadas por reivindicações dos movimentos sociais, passaram não apenas a denunciar os crimes, mas também a prestar assistência às vítimas e prevenir a violência contra a mulher.

O Conselho promoveu diversos encontros e seminários, em estreita colaboração com o movimento feminista, e elaborou inúmeros trabalhos educativos sobre o assunto, inclusive o livreto "Violência Contra a Mulher"; *folders* sobre as DDMs e sobre a violência sexual; o audiovisual "Em briga de Marido e Mulher"; o programa de tevê "Feminino Plural"; o livro "O Retrato da Violência contra a Mulher" e inúmeros outros documentos, que foram difundidos por todo o estado.

Além disso, em 1985, o Conselho deu início a um serviço voluntário de orientação e encaminhamento legal para mulheres vítimas de violência, que foi instituído,

posteriormente, pela Secretaria de Justiça e pela Procuradoria Geral do Estado. Nascia, desta forma, o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento (COJE).

Ainda por iniciativa do Conselho, em conjunto com a Secretaria de Segurança, foi criada, no mesmo ano, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher. A experiência adquirida no COJE serviu de estímulo, também, à criação de abrigos para as vítimas femininas de violência e para as potenciais vítimas de homicídio, quase sempre desamparadas e sem local de refúgio. O esforço deu origem ao projeto do COMVIDA e ao I Seminário de Reflexão Sobre a Prática do Serviço Social na área da Violência Doméstica.

Pelo Decreto nº 32.959, de 07/02/91, a Comissão de Violência contra a Mulher, ligada ao Conselho, juntamente com a Procuradoria Geral do Estado e as secretarias de Justiça, Segurança e Promoção Social, lançou o Programa de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Doméstica.

A expansão de outras instituições dedicadas à questão da violência contra a mulher limitou a atuação do Conselho na área educativa, mas seus membros continuam dedicados à publicação de material cultural e informativo. É significativo o fato de o conselho continuar atuando em consonância com o movimento de mulheres, mantendo, inclusive, a sua dotação no orçamento do estado.

No documento sobre a "Violência Contra A Mulher", de 1992, o Conselho fez algumas sugestões para o aprofundamento da atuação do estado na luta contra

a violência. E deu ênfase à necessidade de articulação da rede de serviços de atendimento à mulher vítima de violência, tendo em vista a inexistência de uma integração efetiva dos diversos órgãos governamentais que atuam na área. Recentemente, em 1993, o Conselho conseguiu uma importante vitória: a elaboração e a aprovação da Convenção Paulista de **Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher**.

### **No COJE, uma experiência de orientação legal**

O Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento (COJE) nasceu bem antes da primeira Delegacia de Defesa da Mulher. Criado em março de 1984, como proposta elaborada pelo Conselho Estadual da Condição Feminina, junto com a Secretaria de Justiça e a Procuradoria Geral do Estado, tinha a finalidade de ser um espaço de atendimento jurídico, psicológico e social gratuito, para as mulheres vítimas de violência. Mas além da orientação jurídica, o serviço procurava conscientizá-las sobre os seus direitos.

Inicialmente, este órgão era formado por advogadas da Procuradoria do estado, que prestavam serviços, por algumas horas semanais, voluntariamente, tendo apenas algum benefício por ocasião das promoções. Em 1986, o COJE foi institucionalizado e colocado na estrutura da Procuradoria Geral do Estado, enquanto o Conselho Estadual da Condição Feminina

na deixava de ter representação na composição de seus quadros. Com esta mudança, segundo uma ex-coordenadora do próprio COJE, o tempo se incumbiu de afastar o órgão público da influência do movimento de mulheres. Tal fato contribuiu para esvaziá-lo do fundamento ideológico feminista, que antes marcara a sua atuação<sup>9</sup>.

Hoje, desvinculado do Conselho, o COJE limita-se a dar orientação jurídica geral. Nos casos de violência doméstica – muito frequentes –, as mulheres são encaminhadas à Casa Eliane de Grammont ou às delegacias especializadas. O atendimento social, assim como o psicológico, deixaram de existir, embora as condições materiais de funcionamento do COJE sejam excelentes e a equipe profissional de boa qualidade.

Atualmente, tanto as DDMs, como a Casa Eliane de Grammont, os centros acadêmicos de universidades e as Escolas Experimentais da OAB/SP exercem as mesmas funções do COJE.

### **COMVIDA: um abrigo para mulheres**

O Centro de Convivência para Mulheres Vítimas da Violência Doméstica (COMVIDA) foi inaugurado em novem-

9. A coordenadora do COJE em 1991 foi a única pessoa procurada que se negou a dar entrevista às pesquisadoras da CEPIA.

bro de 1986, como projeto-piloto do Conselho Estadual da Condição Feminina e da Secretaria de Promoção Social, constituindo, na época, uma experiência pioneira no Brasil.

O COMVIDA chegou a atender centenas de mães e filhos, em quatro anos de funcionamento. Infelizmente, apesar de sua importância, foi desativado em 1989. Só no ano seguinte, por pressão do Conselho Estadual da Condição Feminina e do movimento de mulheres, o órgão foi recriado oficialmente, por decreto do poder executivo. Desta vez, em vez de mero projeto-piloto, foi integrado à estrutura da Delegacia Geral de Polícia, subordinado à Assessoria Especial das Delegacias de Defesa da Mulher.

O decreto que recriou o COMVIDA define suas atribuições e declara que os recursos orçamentários para o serviço são oriundos de diversos órgãos estatais, como o Conselho da Condição Feminina e as Secretarias de Justiça, Promoção Social e Segurança Pública. Cabe ao conselho prestar ao COMVIDA orientação nas suas atividades. Por isso mesmo, ele depende da eficiência da ação coordenada dessas diversas instâncias governamentais.

Mas o COMVIDA, na prática, só foi inaugurado dois anos depois, em março de 1992. Sua infraestrutura, aparentemente, é de primeira qualidade e o órgão tem capacidade para receber 50 pessoas, entre

mulheres e crianças, num período máximo de 90 dias de permanência. A finalidade do COMVIDA é acolher, temporariamente, as mulheres que são vítimas de violência doméstica e que estejam correndo sérios riscos de vida, em razão de ameaças e agressões por parte de seus maridos ou companheiros.

O Programa de Atendimento Integrado às Vítimas de Violência: a possibilidade de uma política articulada

Em fevereiro de 1991, por iniciativa do poder executivo estadual, foi instituído o Programa de Atendimento Integrado à Mulheres Vítimas de Violência, em São Paulo, com o objetivo de zelar pela integridade física das vítimas e pela defesa de seus direitos. O decreto que criou o programa instituiu, também, um grupo de trabalho com representantes do Conselho Estadual da Condição Feminina, da Procuradoria Geral do Estado e das Secretarias de Justiça, Segurança Pública, Trabalho e Promoção Social. Este grupo já havia criado, em 1992, vários centros de atendimento integrado às vítimas de todo o estado.

Destaque-se que, apesar de os municípios terem atribuições legais limitadas em relação à questão da violência, alguns deles, como Campinas, Diadema, Jacareí, Santo André, São José dos Campos e São Paulo, segundo dados do conselho, também implantaram serviços voltados para mulheres vítimas.

## **A Casa Eliane de Grammont: uma iniciativa municipal**

A Casa Eliane de Grammont foi criada em 1990 na capital paulista, durante a gestão da prefeita Luiza Erundina, pela Coordenadoria Especial da Mulher. A homenageada, Eliane de Grammont – uma cantora que morreu assassinada pelo próprio companheiro – tem seu nome, até hoje, em uma instituição voltada ao atendimento de mulheres vítimas de violência.

Durante alguns anos, a casa manteve psicólogas, psiquiatra, advogada, assistente social e médica, que se incumbiam, cada uma em sua área, do registro de denúncias, atendimento psicológico, orientação jurídica e encaminhamento para outras entidades. Além disso, promovia grupos de reflexão, seminários, fóruns de debates e treinamento de profissionais que lidavam com a violência, além de produzir dossiês informativos sobre as denúncias recebidas.

Para difundir as posições feministas, a Casa Eliane de Grammont chegou a publicar o livreto “Violência no Relacionamento Amoroso”, da série “Violência de Gênero”, que identificou os principais tipos de violência, caracterizou os crimes e informou sobre o atendimento jurídico, listando (com endereços) os vários serviços de apoio à mulher na cidade de São Paulo.

Desativada como centro orientador, a entidade ainda mantém o Abrigo Lilith, de amparo às mulheres vítimas e seus filhos.

## **No Jabaquara, um pedaço do Primeiro Mundo: o aborto legal**

O Hospital Dr. Arthur Ribeiro de Sa-  
boya, mais conhecido como Jabaquara, é o cenário de uma experiência modelo. Ali funciona, desde 1989, um serviço de aborto legal, criado a partir da proposta de uma comissão multidisciplinar, composta de médicos, psicólogos, enfermeiros, assistentes sociais e advogados. A idéia surgiu após um exaustivo trabalho de consulta a instituições como a OAB/SP, a Procuradoria Geral do Estado, o Conselho Regional de Medicina, membros do poder judiciário e do Ministério Público, que ajudaram a fundamentar a proposta.

A finalidade do programa era colocar em prática o inciso II do artigo 128 do Código Penal Brasileiro – que permite o aborto em caso de gravidez resultante de estupro, desde que realizado por médico e com o consentimento da gestante – e também a Lei Orgânica do município de São Paulo (de 1989), que incorporou em seu texto uma velha exigência feminista: a da criação de serviços que dessem às mulheres a garantia concreta de exercer o direito ao aborto. Alguns critérios foram adotados para viabilizar o programa:

- A vítima de estupro deve apresentar queixa à delegacia e levar a cópia do boletim de ocorrência ao hospital;
- Além disso, deve apresentar o laudo do Instituto Médico Legal;

- O aborto só é realizado se, além das exigências acima, o feto não tiver ultrapassado as primeiras 12 semanas de gestação, o que pode ser comprovado através de ultrassonografia;
- Antes da cirurgia, a paciente é entrevistada por uma assistente social e encaminhada a uma ginecologista e a uma psicóloga.

Até 1991, em dois anos de atividades, 50 mulheres – muitas delas encaminhadas pelas DDMs – já haviam procurado o serviço. Deste total, 50% se enquadravam nas exigências e foram operadas.

Vale lembrar que, no início da implantação do programa, muitas foram as dificuldades criadas por alguns profissionais de saúde – sobretudo os médicos –, que temiam comprometer-se com a realização de abortos. Não fosse o trabalho de sensibilização da comissão e a própria perseverança do movimento feminista, as resistências jamais teriam sido neutralizadas.

Outras experiências modelo na questão do aborto legal são desenvolvidas através do Centro de Assistência Integral à Saúde da Mulher – CAISM, da Universidade de Campinas – UNICAMP, São Paulo e do Hospital da Mulher, de São Paulo.

## UM BALANÇO

Numa rápida análise das políticas públicas que tratam da violência contra a mulher, é fundamental destacar o tímido avanço alcançado na área do legislativo, já que muitas das propostas apresentadas pelo movimento feminista não foram aceitas e institucionalizadas. Além disso, a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a violência contra a mulher não teve a visibilidade ou a repercussão social que o problema merece.

Na área do poder executivo federal, a desativação do CNDM, em 1989, foi um duro golpe na articulação nacional de uma estratégia na luta contra a violência. O CNDM talvez tenha representado a primeira possibilidade de se criar um órgão público não contaminado pelo autoritarismo do estado brasileiro e que, por isso mesmo, significava um corpo estranho no aparato governamental.

Na área do executivo estadual, pode-se dizer que, no Rio de Janeiro, o estado não absorveu como parte integrante da estrutura governamental os dois órgãos existentes: as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM). Não há verbas, equipamentos, recursos humanos, muito menos cursos de reciclagem

para apoiar esses órgãos. A presença feminina na polícia civil não chegava, em 1992, a 15% de todo o seu efetivo e o pequeno número de mulheres delegadas tem sido apontado como um dos empecilhos à ampliação das delegacias. Enfim, a questão da mulher não tem sensibilizado os sucessivos governos do Rio de Janeiro.

Em São Paulo, o quadro é mais promissor e, aparentemente, o estado já incorporou a preocupação com a questão da mulher. A proliferação de instituições especializadas, apesar do precário entrosamento entre si e da falta de continuidade de alguns projetos, tem servido de modelo do que pode ser feito no campo das políticas públicas, tanto em termos de combate à violência como de apoio às vítimas.

A descontinuidade, expressa em criação e posterior desativação dos serviços, é um dado recorrente também em outros estados brasileiros. Por outro lado, o Hospital Jabaquara e o CAISM são bons exemplos, pois permitem que as mulheres exerçam, quase 50 anos depois, um direito previsto no Código Penal desde 1940. Já as delegacias especializadas – apesar de sua lógica ambígua, que mistura o público e o privado – são espaços onde a chamada “violência

doméstica” pode enfim ser tratada como violência propriamente dita.

### **O movimento feminista tem apoiado as novas instituições**

Uma coisa é certa: apesar da degradação dos órgãos de segurança pública e do descompromisso do Estado com as políticas sociais, a atuação contínua do movimento feminista tem garantido a manutenção de uma certa dignidade dessas novas instituições. O campo de poder onde o Estado e os movimentos sociais se encontram tem sido desfavorável para estes últimos. Mesmo assim, as feministas têm atuado de forma decisiva no sentido de transformar a violência contra a mulher numa questão pública, que exige tratamento governamental.

Pode-se dizer que, ao elaborar novas leis e criar equipamentos públicos, o Estado foi sensível à questão, pelo menos nas esferas do legislativo e do executivo. É claro que esta “sensibilidade” é bastante relativa. Mas o fato é que, sem dúvida, o surgimento das DEAMs em todo o país, por exemplo, acabou colocando a questão da violência de gênero no cenário das grandes questões nacionais.

Além disso, como já destacamos, o repúdio à violência doméstica foi finalmente incorporado ao próprio texto constitucional, tornando-se um importante princípio democrático.

Tomando como parâmetro a punição dos agressores, no entanto, a avaliação muda de rumo. A existência de novas leis e a criação de delegacias especializadas no

atendimento às vítimas não levaram, necessariamente, à punição dos culpados — e isso pela força da tolerância social à violência doméstica e pela própria atuação do Poder Judiciário.

A primeira atitude contra o atual estado de coisas deve ser a ampliação dos estudos sobre a atuação do Estado, sobretudo na esfera do poder judiciário, que tem a competência legal de julgar e condenar, após o devido processo legal.

Hoje, portanto, uma das conclusões na avaliação das políticas públicas, na área da violência contra a mulher, é que ainda existe uma grande lacuna entre as primeiras vitórias: o pouco conhecimento que se tem da esfera judicial. É preciso lançar alguma luz sobre esta área institucional, a fim de entender a “política” do poder judiciário nas questões que envolvem a violência doméstica. Só assim será possível ampliar a visibilidade das instâncias do poder público e tentar sensibilizá-lo, de maneira mais abrangente, para o aprimoramento da cidadania da parcela feminina do país.

Os estudos sobre as instituições governamentais no Brasil têm sido ricos em análises sobre os poderes legislativo e executivo, enfocando como tais esferas vêm atuando ao longo da história. As análises existentes revelam não apenas o perfil e os meandros dessas instituições, mas também a biografia de seus membros. Está implícita a noção de que a política e a direção do Estado, no Brasil, estão fundamentalmente circunscritos a esses dois poderes, assim como a compreensão do processo político e econômico do país depende de decifrá-los, passo a passo, sua atuação.

## O PODER JUDICIÁRIO (OU ONDE TAMBÉM SE FAZ POLÍTICA)

Se o processo de redemocratização permitiu que o executivo e o legislativo passassem a ser objeto não só de estudos acadêmicos, mas também da observação pública, o mesmo não ocorreu em outras áreas do poder. É o caso do judiciário, uma instância ainda na penumbra, cujos mecanismos de funcionamento escapam à compreensão do grande público.

É certo que a instância jurídica, como um todo, já mereceu inúmeros trabalhos. Mas a maioria dos estudos trata da produção da lei e da discussão de sua eficácia social. Pouco se tem falado sobre o processo judicial de interpretação e aplicação da mesma lei, sobre a competência do poder judiciário ou sobre a visão de seus agentes sobre as variadas questões públicas.

Em princípio, este poder tem sido considerado uma área “neutra”, não-política, simplesmente técnica. O adágio latino de que “o que não está no processo, não está no mundo” reforça esta visão de neutralidade e distanciamento de tudo aquilo que não está diretamente presente nos autos processuais. E o velho mito da neutralidade do juiz e do próprio poder judiciário é reforçado pela forma de escolha dos juizes de primeira instância, o concurso público – um mecanismo, em tese, imparci-

al. Ao contrário dos legisladores, governadores e prefeitos – cujo processo de escolha é realizado através de eleições –, o poder judiciário tem mecanismos considerados não-políticos de seleção.

Por outro lado, seus membros não têm mandato definido, como ocorre no executivo e no legislativo. Por lei, seus cargos são vitalícios. E se tal garantia, por um lado, está aí para assegurar sua independência de injunções políticas (provenientes do executivo ou do legislativo), por outro, mantém um enorme distanciamento entre o poder judiciário e o cidadão comum. Com isso, a mística da imparcialidade e tecnicidade do judiciário acaba por ocultar o seu próprio caráter, que também é político.

Ao entender o judiciário como instância que produz interpretações e decisões políticas, entende-se, também, que ele exprime, em seus processos, uma ideologia calcada nos valores hegemônicos da sociedade e na relação de poder existente entre os grupos sociais. Com isso, reproduz, o tempo todo, os padrões autoritários ainda presentes no Estado, apesar da redemocratização.

A análise dos processos judiciais e das representações dos agentes do poder judi-

ciário talvez leve à conclusão de que a norma legal, ao ser aplicada a situações concretas, passa por um processo interpretativo que não obedece a padrões rígidos “neutros” ou meramente técnicos, incorporando, desta forma, a ideologia da instituição judiciária e de seus membros.

### **Nas decisões, a presença da discriminação**

As diferenças de classe, cor e sexo são outras variáveis que atuam na interpretação da norma legal e, nesse processo, caracterizam as decisões judiciais, produzindo e reforçando assimetrias. Com isso, contradizem não apenas os ideais de imparcialidade do próprio poder judiciário, como também os princípios elementares do respeito à cidadania.

Por outro lado, há que se destacar ainda que, no Brasil, os crimes dolosos contra a vida são submetidos a uma instância específica do poder judiciário: o júri popular. Previsto no inciso XXXVIII do artigo 5 da Constituição Federal, o júri popular é soberano em suas decisões, o que significa que estas não podem ser modificadas – como acontece em diversas áreas – por nenhuma outra instância judicial. No máximo, as decisões podem ser anuladas, se infringirem preceitos legais – caso em que o júri, soberanamente, volta a se reunir para uma nova e última decisão.

Antiga instituição no direito brasileiro, o júri popular é formado por cidadãos comuns, temporariamente investidos nas

funções judiciais, e presidido por um juiz. Suas decisões representam uma simbiose dos valores existentes na sociedade com aqueles embutidos na interpretação técnica da norma jurídica.

Na década de 80, os grupos feministas se voltaram contra as decisões do júri popular, que absolviam, em nome da alegada “legítima defesa da honra”, maridos e companheiros que assassinaram suas mulheres. Mas a cúpula do poder judiciário, pelo menos até a década de 90, poucas vezes se insurgiu contra este argumento da defesa masculina, que, a rigor, pode ser considerado um artifício jurídico.

Em 1991, em decisão inédita, o Superior Tribunal de Justiça anulou uma sentença de júri popular, que absolvera um marido assassino da própria mulher. O tribunal considerou a decisão do júri contrária à prova dos autos e repudiou a tese da “legítima defesa da honra”<sup>10</sup>.

No entanto, o sistema federativo brasileiro, inscrito na Constituição, reconhece tanto a soberania do júri como a autonomia da justiça estadual. E, nesse sentido, a posição do Superior Tribunal de Justiça não significou uma mudança obrigatória nas decisões dos tribunais locais.

O Poder Judiciário não tem sido analisado como parte integrante do Estado, mas é tão responsável quanto os demais poderes pelo impasse na conquista da cidadania. Por isso mesmo, é particular-

10. O júri absolveu um operário de Apucarana, Paraná, que matara sua mulher. Vide decisão posterior do STJ, de 11/03/1991.

mente importante pôr em evidência o conteúdo de suas “políticas”.

E aqui retomamos à observação inicial, de que a análise das políticas públicas remete, necessariamente, à análise do próprio Estado e do alcance de seu compromisso com a concretização dos ideais da modernidade, que incluem a cidadania.

Atuando nas complexas relações entre Estado e sociedade, o movimento feminista brasileiro move-se, muito mais, no campo das possibilidades do que no campo das certezas<sup>11</sup>, precisando ampliar, com urgência, suas alianças na luta contra a violência.

Talvez tenha sido por isso que, na década de 90, o movimento vem difundindo a compreensão de que a violência contra as mulheres é um atentado aos direitos humanos. Com essa perspectiva, redefiniram-se várias premissas e propôs-se – tal como firmado no I Encontro Centro-Americano e do Caribe, em 1991 – que as políticas públicas devem abarcar não apenas as ações do Estado, mas também as ações de todos os outros poderes da sociedade. E, nesse sentido, as organizações não-governamentais (ONGs) têm um importante papel a exercer.

## **Algumas recomendações se destacam, a partir desse trabalho:**

- Manter o chamado “*lobby* do batom” – expressão que designava os grupos de feministas e do CNDM que atuaram na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, pela incorporação das reivindicações das mulheres.

Para evitar retrocesso, é fundamental manter este *lobby*, tendo em vista a revogação da legislação discriminatória, a regulamentação ainda não efetivada de certos direitos e o acompanhamento da futura revisão constitucional;

- Manter, igualmente, o diálogo com o Estado, buscando sensibilizar os espaços democráticos da máquina governamental, no sentido de implantar os novos serviços, além de preservar e aprimorar os já existentes;
- Sensibilizar e pressionar o Judiciário, para que este incorpore o conteúdo da decisão do Superior Tribunal de Justiça, que repudiou a tese da “legítima defesa da honra”;
- Ampliar o campo de alianças e ações conjugadas a outros grupos e instituições – sobretudo às entidades envolvidas com a defesa dos direitos humanos –, visando o amplo repúdio à toda forma de violência incluindo-se a violência contra as mulheres;

11. Leia, a respeito, o mimeo de Luiz Fernando Dias Duarte et alii, “Vicissitudes e Limites da Conversão à Cidadania nas Classes Populares”, In: Revista da ANPOCS, 1993.

- Providenciar uma ação educativa contínua sobre o Estado e a sociedade, para mudar a velha mentalidade que justifica ou tolera a violência doméstica. Esta ação deve visar, especialmente, os sistemas público e privado de ensino e os meios de comunicação de massa.

Resta dizer que pelo menos uma coisa a militância conseguiu, neste início dos anos 90, apesar da precariedade dos órgãos públicos: a questão da violência contra a mulher já não é considerada “coisa menor”. E embora o preconceito e o pouco caso ainda sobrevivam – vide conheci-

dos agressores que permanecem impunes – a população e as autoridades de alguns estados estão bem mais sensíveis a essa temática. As delegacias de mulheres continuam funcionando e se espalharam por todo o país, e a imprensa tornou-se mais receptiva às denúncias de crimes cometidos contra as mulheres.

Nada disso teria ocorrido sem a presença de um vigoroso movimento feminista, que pressionou o Estado e a sociedade, incentivando as vítimas a botarem a boca no mundo. Foi esta luta que alçou a violência contra a mulher ao rol dos atentados aos direitos humanos.

## BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Sergio. Criminal Violence in Modern Brazilian Society: The Case of the State of São Paulo. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência / USP, 1992.
- AGUIAR, Neuma. "Las Mujeres y la Crisis Latinoamericana". In: Mujer y Crisis: Respuestas ante la Recesion. Caracas: Mudar, 1990.
- ALBANO, Celina. "Anatomia da Violência". In: Lugar da Mulher. (org. LUZ, Mabel). Rio de Janeiro: Graal. 1982.
- AMNESTY INTERNATIONAL. Rape and Sexual Abuse. New York, 1992.
- ARAGÃO, Luiz Tarlei. "Dessacralização do Sexo e o Sacrifício das Mulheres". In: Revista Religião e Sociedade. Rio de Janeiro: 1980.
- ARDAILLON, Danielle. Quando a Vítima é Mulher. Brasília: CBDM, 1987.
- AZEVEDO, Maria Amélia. Mulheres Espancadas: A Violência Denunciada. São Paulo: Cortez, 1985.
- BARROSO, Carmem. "Políticas Governamentais". In: Mulher, Sociedade e Estado no Brasil. São Paulo: Brasiliense/UNICEF, 1982.
- BARSTED, Leila Linhares. "Legalização e Discriminalização do Aborto no Brasil: 10 Anos de Luta Feminista". In: Revista Estudos Feministas, Rio de Janeiro, v.0, n.0, p. 104-30, 1992.
- BLAY, Eva A. "Visível e o Limite dos Movimentos Sociais na Construção da Prática Pública in Mulher: Da Domesticidade à Cidadania. (org. OLIVEIRA, Eleonora M.). Brasília: CNDM, 1987.
- BORDIEU, Pierre. Travail et Travailleurs en Algérie. Paris: Mouton, 1963.
- \_\_\_\_\_. Le Déracinement: Paris: Mouton, 1964.
- CARDOSO, Ruth. "Mulheres e Democracia". In: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre, 1987.
- CARRILLO, Roxanna. Violence Against Women: An Obstacle to Development. Center for Women's Global Leadership. New York: Autgers University, Douglas College, 1990.
- CEL CADEL/IULA. Metodos de Investigación de Genero y Formulacion de Práticas Municipales Dirigidas a Mujeres. Quito, s/d.
- CENTRO DE LA TRIBUNA INTERNACIONAL DE LA MUJER. Violencia contra la Mujer: Un Obstaculo Invisible para el Desarrollo. New York, La Tribuna, Boletín Trimestral, nº 4, 1991.
- CHAUÍ, Marilena. "Participação do Debate sobre Mulher e Violência". In: Perspectivas Antropológicas da Mulher. Rio de Janeiro, Zahar, nº 4, Zahar, 1985.

- CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER – CNDM. Relatório do 1º Encontro Nacional de Delegadas Lotadas em Delegacias de Defesa da Mulher. Brasília. CNDM, 1986.
- . Guia de Defesa das Mulheres Contra a Violência, Brasília, CNDM, 1987.
- CONSELHO ESTADUAL DA CONDIÇÃO FEMININA – CECF. Um Retrato da Violência contra a Mulher. São Paulo, CECF/SEADE, 1987.
- COORDENADORIA ESPECIAL DA MULHER / CASA ELIANE DE GRAMMONT / PREFEITURA DE SÃO PAULO. Violência: É Possível Viver Sem Ela, São Paulo, s/d.
- . Violência no Relacionamento “Amoroso”, São Paulo, 1990.
- CORREA, Mariza. Crimes da Paixão. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- . Morte em Família: Representações Jurídicas de Papéis Sexuais. Rio de Janeiro, Graal, 1983.
- DINIZ, Eli (org.). “Políticas Públicas para Areas Urbanas”. In: Dilemas e Alternativas. Zahar, 1982.
- DUARTE, Luiz Fernando Dias et alii. “Viciisitudes e Limites da Conversão à Cidadania nas Classes Populares”. In: Revista da ANPOCS, 1993.
- FONSECA, Claudia. “Feminino, Masculino e Formas de Poder: O Código de Honra em uma Vila Porto-Alegrense”. In: Cadernos de Estudos, nº 10. Porto Alegre, UFRGS, 1988.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Rio de Janeiro, Graal, 1979.
- FREYRE, Gilberto. Casa Grande e Senzala. Rio de Janeiro. Ed. Record, 27ª edição, 1990.
- GRUPO CERES. Espelho de Vênus: Identidade Social e Sexual da Mulher. São Paulo. Brasiliense, 1981.
- GREGORI, Maria Filomena. Violência Contra a Mulher: A Prática do SOS-Mulher de São Paulo. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FFLCH/USP, 1981
- . Queixas e Cenas. São Paulo. Dissertação de Mestrado, FFLCH/USP, 1981.
- . O Silêncio é Cúmplice da Violência. São Paulo. Projeto de tese, São Paulo, 1984.
- GROSSI, Miriam. Discours sur les Femmes Battues: Representation de la Violence sur les Femmes au Rio Grande do Sul. Tese de Doutorado. Paris, Universidade de Paris V, 1988.
- HEILBORN, Maria Luiza. Mulher, Cidadania e Violência. 38ª Reunião da SBPC, 1986.
- IBAM/UNICEF. Mulher e Políticas Públicas. Rio de Janeiro. IBAM/UNICEF, 1991.
- JAMIERSON, Wand e HART, Liz. Manual for Practitioners on Domestic Violence. New York. United Nations/Department of Justice, Canada/Helsinki Institute for Crime Prevention and Control, 1991.
- LAMOUNIER, Bolivar, WEFORT, F. e BENEVIDES, M.V. (org.) Direito, Cidadania e Participação. São Paulo. T.A. Queiroz, 1981.

- LANGLEY, E. & LEVY, R.C. Mulheres Espancadas: Fenômeno Invisível. São Paulo. Hucitec, 1980.
- LIMA, JR, SANTOS, W.G. et alli. "Esquema Geral para Análise de Políticas Públicas". In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 1976.
- MATTA, Roberto da e PAOLI, M. (org.) A Violência Brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- MORAES, M. Ligia Quartim de. Políticas Públicas e a Nova Burocracia. São Paulo. Anpocs, Águas de São Pedro, 1987.
- MOSER, C., Planificación de Genero en El Tercer Mundo: Enfrentando las Necesidades Practicas y Estrategias de Genero. mimeo, s/d.
- MONTEIRO, Maria Tereza Souza. A Questão da Violência no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. mimeo, 1990.
- NORWEGIAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS. Making the Reporting Procedure under the International Covenant on Civil and Political Rights more Effective. Oslo. Norwegian Institute of Human Rights, 1991.
- O'DONNELL, G. e OSZLAK, Oscar. Políticas Publicas y Estado en America Latina. Buenos Aires. mimeo, 1974.
- O'DONNELL, G. e REIS, F.W. (org.). A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo. Ed. Vértice, São Paulo, 1989.
- OLIVEIRA, R. e BARSTED, L. A Violência Doméstica. Rio de Janeiro. Editora Marco Zero, 1984.
- OLIVEIRA, Ana Maria M. Introdução Crítica à Literatura sobre Políticas Públicas. Rio de Janeiro. IUPERJ, 1982.
- PAIXÃO, A.L. "A Organização Policial numa área Metropolitana". In: DADOS n° 25, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. IUPERJ, 1982.
- PENNA, Valéria J. Política e População. Alguns dados sobre um Estado de Duas Cargas. Instituto de Economia Industrial. Rio de Janeiro, UFRJ, s/d.
- . "Estado e Condição Feminina". In: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre. UFRGS, 1987.
- PEREIRA, Affonso. Políticas Públicas, Direito e Cidadania. São Paulo. Anpocs, Águas de São Pedro, 1983.
- PEREIRA, Irotilde Gonçalves. "O Serviço de Aborto Legal do Hospital Municipal Dr. Arthur Ribeiro de Saboya". In: Relatório A Realidade do Aborto no Brasil. São Paulo. ECCOS/SOS-Corpo/Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, IWHC, 1991.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. "Violência e Cultura". In: Direito, Cidadania e Participação. T.A. Queiroz, São Paulo, 1981.
- . The Legacy of Authoritarianism in Democratic Brazil. São Paulo. Núcleo de Estudo da Violência/USP, 1992.

- PINTO, Celi R. J. "Mulher como Sujeito Político: O Caso Latino-Americano". In: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre. UFRGS, 1987.
- PONTES, Heloisa e GREGORI, M. Filomena. A Família, a Violência e o Feminismo. São Paulo, Anpocs, Águas de São Pedro, 1983.
- POULANTZAS, Nicos. O Estado, o Poder e o Socialismo. Rio de Janeiro. Graal, 1981.
- RACZYNSKY, D. "Mujer y Politicas Sociales a Nivel Local: Sintesis de un Debate". In: Apuntes Cieplan, nº 82. Santiago/Chile. mimeo, 1989.
- REIS, Elisa. Política e Cidadania no Meio Rural. Rio de Janeiro, 1982.
- ROMANI, Jacqueline Pitanguy. Poder e Autoridade: Algumas Questões sobre Políticas Institucionais e Movimentos Sociais, Anpocs, 1985.
- SAFFIOTTI, Heleieth. "Relações de Gênero: Violência Masculina Contra a Mulher". In: Mulher e Dignidade: Dos Mitos à Libertação. São Paulo, Ed. Paulinas, 1989.
- . Circuito Fechado: Abuso Sexual Incestuoso, XV Encontro Anual da Anpocs, Caxambú, 1991.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça: A Política Social na Ordem Brasileira, Rio de Janeiro. Ed. Campos, 1978.
- . Édipo e Sísifo: A Trágica Condição da Política Social, Iuperj, Rio de Janeiro, 1986.
- . "Gênese e Apocalipse: Elementos para uma Teoria da Crise Institucional Latino-Americana". In: Novos Estudos, nº 20, Cebrap, São Paulo, 1988.
- SCHULER, Margareth (comp.). Poder y derecho: Estrategias de las Mujeres del Tercer Mundo, OEF International, Washington, 1987.
- SCHWARTZMAN, Simon et alii. "Contenção das Mulheres, Mobilização dos Jovens". In: Tempos de Capanema, Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1984.
- SILVA, Maria Beatriz Nizza da. "O Divórcio da Capitania de São Paulo". In: Vivência: História, Sexualidade e Imagens Femininas. São Paulo. Fundação Carlos Chagas/Ed. Brasiliense, 1980.
- SILVA, Marlize Vinagre. Violência Contra a Mulher: Quem Mete a Colher?. Rio de Janeiro. Cortez Ed., 1992.
- SKIGAY, K. et alii. "A Delegacia de Costumes e os Costumes da Delegacia". In: Cadernos de Psicologia 1, (2), 6, outubro. Belo Horizonte, UFMG, 1985.
- SORJ, Bila. "SOS-Mulher e a Luta Contra a Violência". In: Perspectivas Antropológicas da Mulher, nº 4, Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- SOUZA, Izabel R. O. Gomez de. Referencial Teórico para a Análise de Política Social, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.
- STANKO, E. Intimate Intrusions: Women's Experience of Male Violence, Routledge and Kegan Paul, 1985.

- \_\_\_\_\_. Everyday Violence: How Women and Men Experience Sexual and Physical Danger. Pandora, London, 1990.
- STRAUS, M. A. & GELLES, R. J. "How Violent are American Families: Estimates from the National Family Violence Survey and Other Studies". In: Family Abuse and its Consequence. *New Directions in Research*. HOTALING G. T. et alii eds, Stage Publications, Beverly Hills, 1988.
- TABAK, Fanny. "Papel da Mulher na Definição das Políticas Públicas no Brasil". In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, 1982.
- THOMAS, Dorothy. Criminal Injustice: Violence against Women in Brazil, Americas Watch, 1991.
- ZAFFARONI, Raul. La Mujer y el Poder Punitivo, texto apresentado na Conferência do Cladem, São Paulo, 1992.
- ZALUAR, Alba. A Máquina e a Revolta, Ed. Brasiliense, São Paulo, 1984.

Diretoria da CEPIA:

Helena Bocayuva Cunha

Jacqueline Pitanguy

Leila Linhares Barsted

---



A CEPIA é uma entidade civil, sem fins lucrativos, voltada para a execução de projetos, que contribuam para o fortalecimento da cidadania, especialmente nos setores que, na história do nosso país, vêm sendo tradicionalmente excluídos de seu pleno exercício.

Neste sentido, a CEPIA desenvolve estudos, pesquisas, bem como projetos de intervenção social com a preocupação de difundir seus resultados, compartilhando-os com amplos setores da sociedade.

A CEPIA tem privilegiado, em sua atuação, as áreas de saúde, meio ambiente, violência, direitos humanos, pobreza e trabalho, estabelecendo vínculos preferenciais com mulheres e populações marginalizadas.

A CEPIA atua, também, na avaliação e acompanhamento do impacto de políticas públicas.



cepia

Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação, Ação

Rua do Russel, 680/71 Glória - CEP 22210-010 - Fax (021) 225-6115  
Tel. (021) 205-2136/245-4285 - Rio de Janeiro - RJ - Brasil.