

O combate à violência contra a mulher: a luta entre antigos valores e novos padrões de políticas públicas¹

*Elaborado por Sônia Naves David Amorim
(2012)
Contém Nota Pedagógica*

1. Introdução

O caso relata uma situação de violência doméstica vivenciada por uma mulher negra e os obstáculos por ela enfrentados para denunciar o agressor e fazer valer seus direitos. O fato relatado ocorre em 2011 após terem sido sancionadas a Lei Maria da Penha e o Estatuto da Igualdade Racial, leis pelas quais se procura combater a violência doméstica e familiar contra a mulher e as desigualdades raciais, fatores que produzem exclusão e vulnerabilidade, afetando particularmente alguns segmentos da população, como as mulheres negras. O caso mostra a contradição entre normas e sua efetiva aplicação, quando o comportamento de agentes públicos ainda conserva padrões e valores de um Estado autoritário, patriarcal e escravocrata. O caso é fictício, mas espelha situações reais coletadas em documentos e relatórios da Ouvidoria da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). Estimula a discussão sobre o problema e possíveis estratégias de ação.

2. Avanços e desafios das políticas de combate à violência contra a mulher e de combate à desigualdade racial no Brasil

Durante séculos a agressão às mulheres, principalmente por parte de maridos ou companheiros, foi tratada no Brasil como questão de âmbito familiar, conforme o dito popular: “em briga de marido e mulher, ninguém mete a colher”. Essa percepção só começou a ser modificada na segunda metade dos anos 80 quando, sob o impulso do processo de democratização do país e de acordos internacionais, os movimentos sociais de mulheres empenharam-se em denunciar a situação de violência, levantando o manto de silêncio que assegurava invisibilidade

ao problema. Esses movimentos passaram a pressionar o poder público a promover ações de proteção à mulher vítima de violência. Assim, foram criadas as primeiras delegacias especializadas no atendimento à mulher entre 1985 e 1986, em São Paulo e na Bahia, seguidas por outros estados.

No entanto, as Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs) não se expandiram devidamente e, em 2011, eram cerca de 450 no país, número insuficiente para atender às necessidades da população feminina brasileira. A grande parte das mulheres vítimas de violências é atendida em delegacias comuns, sem preparo adequado. Apesar de sua importância e pioneirismo, a criação das DEAMs na década de 1980 constituiu uma ação isolada, desenvolvida com o apoio do Ministério da Justiça no âmbito das secretarias de Segurança Pública dos estados. Outros esforços foram feitos na segunda metade dos anos 1990, mas com ações ainda fragmentadas.

O combate às desigualdades raciais tem uma trajetória ainda mais tortuosa. Um dos grandes obstáculos tem sido a tradicional crença de que no Brasil não existiriam barreiras raciais. A partir da democratização, os movimentos negros têm denunciado a falsidade do mito da democracia racial brasileira que presume a igualdade de oportunidades entre brancos e negros. Ressaltam que, ao abolir a escravidão, o Estado não reparou os graves danos causados aos negros, não lhes oferecendo oportunidades de acesso à educação, saúde e emprego, fato gerador do agravamento das desigualdades raciais ao longo dos anos. Assim, estudos utilizando dados oficiais comprovam a persistência de grandes diferenças entre brancos e negros refletidas nos indicadores socioeconômicos que apontam o desfavorecimento da população negra em itens como taxas de desemprego e níveis de renda, dentre outros.²

Foi a partir de 2003 que as ações de combate à violência contra a mulher e de promoção da igualdade racial ganharam amplitude e efetividade, articulando, por meio de políticas e programas, vários órgãos do governo federal com órgãos dos demais poderes e dos governos estaduais e municipais. Foram criadas, na Presidência da República, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir).

No âmbito do enfrentamento à violência contra a mulher, foi instalada em 2005 uma central telefônica – o “Ligue 180” – destinada a orientar mulheres sobre seus direitos em casos de agressão, os procedimentos a adotar e o registro de reclamações sobre o atendimento prestado pela rede de serviços públicos. Entretanto, o marco que consolida essas mudanças foi a criação em 2006 da Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha, lei específica para o combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Amparada no artigo 226 da Constituição Federal que, no parágrafo 8º atribui ao Estado “a assistência à família na pessoa

de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações”, assim como em acordos internacionais já firmados pelo Brasil, a Lei Maria da Penha não apenas garantiu a punição com maior rigor dos agressores, como criou mecanismos para prevenir a violência e proteger a mulher agredida. A Lei foi reconhecida pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) como uma das três leis mais avançadas do mundo em comparação com a legislação sobre o tema de 90 países, e teve profundos impactos na política de combate à violência contra a mulher, ampliando programas e serviços de atendimento.

A ela seguiu-se em 2007 o Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher como parte da agenda social do governo federal. A SPM fortaleceu-se. A Central de Atendimento à Mulher, em 2009/2010, foi reestruturada e boletins bimestrais elaborados pela Ouvidoria da Secretaria permitiram levantar informações sobre a violência e monitorar o desempenho da rede pública de atendimento à mulher vítima de violência. Há cerca de um ano a SPM assinou protocolo de cooperação técnica com o Ministério Público Federal e Ministérios Públicos Estaduais, o que possibilita que as denúncias sobre a rede de serviços sejam cobradas dos órgãos responsáveis e que providências sejam tomadas.

Nos seus quase seis anos de vigência, a Lei enfrentou, entretanto, muitas dificuldades para sua efetiva aplicação, inclusive por parte de juízes que questionavam sua constitucionalidade, com o argumento de que feria o artigo 5º da Constituição Federal, que afirma a igualdade de todos perante a lei, pretendendo, com isso, julgar as ações de violência doméstica e familiar contra a mulher pela antiga Lei nº 9.099/95 (Lei dos Juizados Especiais), que trata esses casos como delitos leves, merecedores de menor rigor.

Somente o julgamento em 9 de fevereiro de 2012 pelo Supremo Tribunal Federal de duas ações relacionadas à Lei Maria da Penha encerrou definitivamente tais questionamentos.³

Os ministros do STF, em julgamento visto como marco histórico no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, decidiram por unanimidade pela constitucionalidade dos artigos 1º, 33 e 41 da Lei Maria da Penha, eliminando a possibilidade de julgamento de delitos de violência doméstica e familiar pela Lei nº 9.099/95. Quanto à nova interpretação dada pelo Procurador Geral da República, a maioria dos ministros concordou com a proposta, segundo a qual a ação penal em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher não depende da apresentação de denúncia ou de desistência por parte da vítima, podendo o Ministério Público denunciar o agressor. Com esse resultado as ações penais no âmbito da Lei Maria da Penha ganham maior celeridade e efetividade, impondo, entretanto, ampla divulgação e monitoramento.

Outra dificuldade alegada pelos órgãos públicos para implementar com efetividade a política tem sido a falta de recursos para a implantação da rede de atendimentos: DEAMs, casas-abrigo, núcleos de defensoria pública, dentre outros. Para contornar a questão, foi aprovada emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2012, incluindo o Programa de Combate à Violência Doméstica contra a Mulher no rol de ações não contingenciáveis.

No que se refere ao combate à discriminação racial, apesar de vigorar há mais de 20 anos, a Lei nº 7.716/1989, conhecida como Lei Caó, que classifica o racismo como crime inafiançável, punível com prisão de até cinco anos e multa, é pouco aplicada. Muitos analistas e ativistas avaliam que a maior parte dos casos de discriminação racial é tipificada pelo artigo 140 do Código Penal, como injúria, que prevê punição mais branda, já que algumas autoridades policiais, membros do Ministério Público e da magistratura consideram a pena para crime de racismo muito alta em relação ao tipo de delito.

O Brasil tem, desde os anos 1960, ratificado vários documentos internacionais contra a discriminação racial.⁴ Entretanto, a aplicação dos princípios de promoção de igualdade racial só veio a ser consagrada com a sanção do Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010). O Estatuto orientou o investimento de longo prazo na mudança dos referenciais da ação pública, incluindo a capacitação dos gestores, de modo a alterar padrões culturais arraigados e provocar a superação de práticas desumanas, naturalizadas e internalizadas ao longo da nossa história. Além disso, organismos de combate à discriminação têm sido criados nos níveis estadual e municipal, sinalizando capilaridade de práticas administrativas orientadas para a promoção da igualdade racial.

O cenário acima é complexo e envolve avanços e recuos. As dificuldades relativas à implementação da política de garantia dos direitos da mulher e de combate à desigualdade racial apontadas pelos órgãos públicos destacam muitas questões administrativas, financeiras, políticas e jurídicas. Existe algo mais?

As situações concretas de atendimento público à mulher vítima de violência e à mulher negra fornecem indícios de outros fatores, de diferente natureza. Veja a situação a seguir e tire suas próprias conclusões.

3. Ana Carolina, vítima de violência doméstica, busca atendimento em uma Delegacia

Ana Carolina, 32 anos, mulher negra que perdeu a conta das vezes em que foi agredida por seu companheiro com quem vivia há oito anos e pai de seus dois filhos. No início eram agressões verbais seguidas de

tapas, por qualquer descuido ou por ciúme. Com o tempo as agressões foram ficando mais pesadas, sem razão clara, e ocorriam na frente dos filhos. Diversas vezes pensou em largá-lo, carregando os filhos, mas temia perder a casa, construída durante anos e para a qual contribuía com seu salário de professora de escola pública. Preocupava-se também com o sustento dos filhos. Sabia que tinha direitos, mas como garanti-los, se quando falou em deixá-lo, há mais de três anos, ele a ameaçara de morte? Permanecia assim sem ação, esperando que ele um dia voltasse a ser o homem fascinante que a conquistara.

Um dia, após ter sido novamente agredida, uma colega aconselhou-a a procurar a delegacia mais próxima, dizendo que agora havia uma lei que defendia as mulheres agredidas - a Lei Maria da Penha - e que poderia registrar uma queixa contra seu agressor que a polícia a protegeria. A amiga dissera que em algumas cidades havia uma delegacia só para atender as mulheres, o que era bem melhor, mas que na cidade delas não existia isso. Logo teria que procurar a delegacia comum.

Foi então que, após uma nova agressão, decidiu mudar de vez o rumo de sua vida. Tomou coragem, maquiou-se bem para disfarçar os ferimentos, e dirigiu-se para a delegacia. Estranhou a quantidade de pessoas no lugar e passou quase uma hora para ser atendida por um dos agentes policiais que estavam no balcão. Do seu lugar ele chamou-a e foi logo perguntando em voz alta: “Qual é o problema? Diga logo, pois estamos com muito trabalho”. Sua coragem desapareceu. Como explicar em poucas palavras, a serem ouvidas por todos, tantos anos de agressão? Mesmo assim, titubeante, relatou a situação de violência em que vivia, como isto assustava seus filhos e afirmou que queria dar queixa do seu companheiro. O agente retrucou: “Não estou vendo nenhum ferimento grave. Você trouxe testemunha? Como isto aconteceu? Você deu algum motivo?”.

Passou em seguida a fazer perguntas sobre seu companheiro, se já havia sido preso, se trabalhava, se contribuía para a manutenção da família. Ao verificar que o mesmo não tinha antecedentes criminais e que mantinha a casa, foi logo dizendo: “Estou vendo que seu marido é um trabalhador. Não acho que seja o caso de fazer um Boletim de Ocorrência e autuá-lo. Temos muito bandido solto por aí com o que nos preocupar, para ir atrás de trabalhador. Tenha mais paciência, que as coisas melhoram”.

Ficou aturdida e sem ação. Tentou insistir, mas o agente já chamava outra pessoa. Ao virar-se, antes de sair, ainda ouviu-o dizer para o colega: “Veja com o que temos que lidar: uma negrinha histérica por receber tabefes, quem sabe por qual motivo, e ainda metida a importante por ser professora...”.

Passados dois meses, após outra agressão, ela ameaçou deixá-lo definitivamente. A reação foi ainda pior, seguida de ameaças de morte. Sentindo-se em perigo, decidiu voltar à delegacia. Sua amiga não lhe

dissera que a Lei Maria da Penha garantia proteção às mulheres ameaçadas?

Dessa vez foi atendida por outro agente, mas a resposta não foi muito diferente. Sem prestar muita atenção na sua história e na sua insistência em um Boletim de Ocorrência, o agente cortou com impaciência suas palavras e afirmou que só um Boletim de Ocorrência não era suficiente. Era um processo longo. Tinha que preencher outros papéis para que a ação chegasse à Justiça. Seu companheiro seria procurado para depor e poderia ficar revoltado contra ela. Eles não estariam por perto para defendê-la. E finalizou, olhando-a longamente: “Melhor tentar entender o motivo de suas brigas e buscar mudar seu modo de agir”.

Saiu arrasada, sem saída e revoltada com os policiais que a atenderam. Foi quando sua amiga lhe disse que havia um telefone de atendimento à mulher, o 180, onde podia reclamar do mau atendimento pela polícia e ainda receber orientações sobre o que fazer. Quem sabe a situação poderia mudar?

Naquele mesmo dia ligou e explicou o descaso com que seu problema foi tratado, acrescentando que tinha sentido haver discriminação por ela ser uma mulher negra. A atendente ouviu-a com atenção, fez algumas perguntas e explicou que este não era o primeiro caso de mau atendimento a mulheres naquela delegacia. Tudo estava sendo registrado e seria encaminhado para as autoridades.

4. A Delegacia sob investigação

O delegado titular da 6ª DP, Paulo Roberto, levou um susto. Havia sido convocado pelo diretor geral da Polícia Civil do Estado para explicar-se sobre reclamações de mau atendimento a mulheres vítimas de violência doméstica e discriminação racial por parte de agentes de sua Delegacia. Essas reclamações haviam sido colhidas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres e encaminhadas ao Ministério Público para investigação. As acusações envolviam descaso no tratamento do problema, sinais de racismo e falta de providências para situações de agressão doméstica. Paulo Roberto pertencia há cinco anos à carreira e havia participado, na universidade, de movimentos de defesa dos direitos humanos. Há pouco tempo ocupava o cargo de delegado-chefe e, apesar da escassez dos recursos, de espaço e de pessoal, achava que cumpria adequadamente sua missão. Sua delegacia tinha bons investigadores e havia desbaratado várias quadrilhas que atuavam em bairros das imediações. Decidiu, antes da audiência com o diretor geral, reunir-se com sua equipe e fazer sua própria investigação. Não teria havido um engano, uma falsa interpretação dos fatos?

Defrontados com as denúncias feitas, os agentes indignaram-se. Argumentaram que eram poucos e que, pelos salários pagos, já trabalhavam e enfrentavam riscos demais ao investigar e prender bandidos. Um agente exaltado afirmou: “Não temos espaço adequado para atender pessoas, especialmente as mulatinhas do bairro aqui perto, que esgotaram a paciência de seus companheiros, levaram uns tapas e depois vieram correndo, pedir ajuda à polícia”. Outro agente acrescentou que “a denúncia de racismo é ainda mais absurda porque no Brasil não há esse problema e nem nenhuma lei sobre isso”.

O delegado argumentou que a proteção à integridade física era um direito humano e que a Lei Maria da Penha prescrevia uma atuação firme do Estado frente à violência doméstica, punindo com rigor o acusado e protegendo a mulher. Quanto à legislação que pune a discriminação, observou que primeiro há a Constituição, que afirma em seu Art. 5.º, inciso XLII: “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão”. Além disso, há a Lei nº 7.437/1989 que define e pune os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor, e o Estatuto da Igualdade Racial, que busca assegurar às pessoas negras o pleno acesso aos seus direitos. Sentiu-se falando no vazio. A maior parte dos agentes aparentava desinteresse, como se ele estivesse fazendo um discurso teórico, distante das ações práticas do dia a dia. Alguns alegaram não conhecer as leis e questionaram a legitimidade do Estado imiscuir-se em tais questões. Um deles chegou a argumentar que há muitas dúvidas sobre a Lei Maria da Penha e que muitos juízes se recusam a aplicá-la.

Terminada a reunião, Paulo Roberto sentiu-se sozinho com seus princípios. Mais do que isso, sentiu a necessidade de definir uma estratégia para mudar a situação.

O que fazer? Trocar a equipe? Punir os infratores? Melhorar as condições de trabalho? Isso seria suficiente? No fundo ele sabia que o que prevalecia eram os velhos valores sexistas e racistas que as novas políticas queriam extirpar, mas que permaneciam latentes. Isso seria possível? Como? Que estratégias seriam mais efetivas?

Notas

- ¹ Caso elaborado em parceria com as secretarias de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir/PR), a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), no âmbito do Programa Interagencial de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, implementado no Brasil pela Organização das Nações Unidas (ONU).
- ² Retrato das desigualdades de gênero e raça. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ... [et al.]. 4ª ed. Brasília: Ipea, 2011.

- ³ Julgamento do STF em 9/02/2012 de Ação Direta de Constitucionalidade – ADC 19, solicitada em um pedido de Habeas Corpus e de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4.424, ajuizada pelo Procurador Geral da República, pedindo nova interpretação, consonante com a Constituição Federal, a alguns artigos.
- ⁴ Como exemplo podem ser enumeradas a Convenção nº 111 da OIT sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão, ratificada pelo Brasil em 1965; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Cerd), ratificada em 1968; a Declaração e o Plano de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Conexas de Intolerância, ocorrida em Durban, África do Sul, em 2001.