



**Título:** AVALIAÇÃO DE PROCESSOS: UMA ANÁLISE GESTACIONAL DAS DELEGACIAS ESPECIAIS PARA O ATENDIMENTO DE MULHERES (DEAM)

**Orientanda:** Maria Clara Ribeiro Costa Figueiredo

**Orientador:** Prof. Dr. Paulo Van Noije

**Instituição:** Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP – Faculdade de Ciências Aplicadas/FCA

## RESUMO

A atual hierarquia de gênero, presente na estruturação social brasileira, é uma motivação e legitimação dos casos de violência contra a mulher. Partindo desse cenário, o movimento feminista do Brasil buscou visibilizar tamanha brutalidade vivida pelas vítimas e lutou para que políticas de enfrentamento, como a Delegacia Especial para o Atendimento da Mulher, a Lei Maria da Penha e a Lei do Femicídio, fossem implementadas. O presente trabalho tem como foco a avaliação de processos da Delegacia da Mulher no Estado de São Paulo, o seu contexto de surgimento e sua execução. Sendo assim, visa averiguar a equivalência desta política na teoria (desenho) e na prática, sua eficácia gestacional, seus instrumentos de aplicação e rede de atores com a finalidade de produzir um diagnóstico que auxiliará o aperfeiçoamento deste programa de enfrentamento a violência de gênero em Belo Horizonte/MG e São Paulo/SP.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O Estado Brasileiro ainda é deficiente no enfrentamento da violência contra mulheres, mas progrediu nas últimas décadas com a implementação de políticas defensoras da mulher, como a implementação das Delegacias da Mulher, da Lei Maria da Penha e do Femicídio. Contudo não cabe a esta pesquisa a avaliação de impacto dessas medidas. O propósito deste trabalho é a avaliação de processos do Programa de Delegacia da Mulher em Belo Horizonte (MG) e São Paulo (SP), as quais repercutem significativos resultados na redução da violência de gênero.

A primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher foi instituída em 1985, no Estado de São Paulo, sendo a primeira política pública implementada no Brasil de enfrentamento à violência de gênero. A motivação desta política está inserida no contexto sociocultural da estrutura brasileira, caracterizada pela hierarquia de gênero (Dias, 2008), a qual tem sua base nos atributos sexuais: o homem dominador, agressivo e prestigiado enquanto a mulher submissa, passiva e desprotegida (Schraiber e D'Oliveira, 1999). Assim, pode-se dizer que tal estruturação comportamental legitimou a detenção do poder masculino sobre a existência feminina, se expressando através das diversas formas de violência de gênero – sexual, moral, física, psicológica, patrimonial e emocional. Sendo assim, a política pública em questão deu visibilidade (levou à esfera pública) a uma problemática, a violência contra a mulher, que era considerada do âmbito privado.

A trajetória de implementação da Delegacia da Mulher (e de a tornar uma problemática pública) iniciou-se no movimento feminista, que encontrou no período de redemocratização do Brasil, uma janela de oportunidade para a reivindicação por políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, principalmente a violência cometida na esfera doméstica e familiar. A intenção do movimento era não apenas criminalizar a violência mas também conscientizar e politizar um problema que era normalizado e considerado do âmbito privado pelo Estado e pela sociedade (Santos, 2010). A DEAM também teve sua formulação motivada pelas reclamações acerca do funcionamento das demais Delegacias, as quais eram caracterizadas por ser um ambiente machista e de repressão. Assim, a criação dessa delegacia especializada perpassava a necessidade de se construir um espaço de atendimento acolhedor e humanizado além de assegurar, fortalecer e efetivar a implantação de políticas públicas de enfrentamento a violência de gênero, prevenindo e reprimindo os delitos cometidos, além de auxiliar e proteger mulheres agredidas.

A Delegacia Especializada em Atendimento à Mulher é uma política pública intersetorial, uma vez que para seu funcionamento pleno é necessário a articulação entre entidades da segurança pública, da saúde, do judiciário, da assistência social, entre outros. Por isso, é imprescindível que avaliações de diferentes naturezas sejam realizadas com frequência a fim de averiguar o funcionamento da DEAM, evitar problemas e possibilitar seu aprimoramento. A política pública em questão é validada e norteada pela Norma Técnica de Padronização das Delegacia Especializada no Atendimento à Mulher, que foi formulada 20 anos após a implementação da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM) e surgiu com o intuito de consolidar uma política que englobasse as três esferas governamentais (União, estados e municípios) e os três poderes (Executivo, Judiciário e Legislativo). A norma também estruturou-se em três eixos: prevenção, enfrentamento e erradicação da violência contra a Mulher, desdobrando-se através dos procedimentos de sua atividade. Estes perpassam a coordenação destas Delegacias Especializadas, a organização, a infraestrutura, os fluxos e procedimento de atendimento, os recursos humanos, a implementação e a participação destas na Rede de Atendimento e as ações de prevenção.

## MATERIAIS E MÉTODOS

Segundo as classificações de Calmon (1999), a avaliação formativa (ou de processos) compreende o monitoramento de programas em curso, objetivando o aperfeiçoamento do mesmo. Sendo assim, aborda a implementação, os fatores facilitadores e os obstáculos, a reconstituição da trajetória de execução do programa, a análise das características estruturais, as dinâmicas legais, decisórias e operacionais, os papéis dos atores envolvidos em todo o processo e as questões financeiras deste (Draibe et al, 1998), bem como suas metas planejadas e alcançadas, e suas disparidades com o planejamento original (desenho teórico).

A presente avaliação de processos da Delegacia da Mulher é um estudo qualitativo e investigativo que busca analisar o contexto da implementação deste programa, bem como sua teoria, gestão e execução. Para isso, a seguinte metodologia foi adotada:

1. Levantamento e revisão literária: uso do Google Acadêmico, Scielo, Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações, e outros livros sobre o assunto; Inspeção de documentos oficiais temáticos
2. Leitura, análise e seleção detalhista da literatura e dos documentos escolhidos e pertinentes ao trabalho.
3. Mapeamento das fases de implementação da política da Delegacias da Mulher e seus atores, conforme imagem a seguir:
4. Entrevistas realizadas com atores do programa. A mesma foi realizada com base em um questionário semi estruturado nas seguintes categorias analíticas:
  - a. Governança: atores envolvidos no fluxo de implementação e seus respectivos papéis.
  - b. Implementação: fluxo concreto/etapas
  - c. Capacidade Institucional: quadro de funcionários, sistemas utilizados, perfil da equipe
  - d. Percepção dos Atores: avaliação da percepção dos atores e qualidade de comunicação no processo de implementação
5. Estudo e descrição dos processos na Delegacia da Mulher.
6. Avaliação.

## RESULTADOS

Os principais resultados obtidos a partir da avaliação de processos estão apresentado na tabela a seguir:

Tabela 1 - Quadro de Resultados

<b>RESULTADOS</b>	
<b>PERCEPÇÃO DOS ATORES</b>	Os atores entrevistados partilharam de uma perspectiva única: a violência contra a mulher, em especial a violência doméstica, é consequência de uma estrutura

	<p>machista que neutraliza e naturaliza a violência de gênero e que é passada de geração à geração, a mesma que coloca a mulher em uma situação de inferioridade ao homem e que concede à ele poder sobre ela. Além disso, acreditam que a implementação das Delegacias da Mulher é um marco e resultado da luta das mulheres.</p>
<b>FASES DA IMPLEMENTAÇÃO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>São Paulo:</b> Delegacias de Defesa da Mulher também são encarregadas de prisões por desacato de mandado de pagamento de pensão alimentícia.</li> <li>- <b>Belo Horizonte:</b> a Delegacia de Plantão Especializado em Atendimento à Mulher faz parte da Divisão Especializada em Atendimento à Mulher, ao Idoso e à Pessoa com Deficiência e Vítimas de Intolerância (DEMID)</li> <li>- <b>Ambas:</b> cumprem com suas responsabilidades jurídicas quanto ao registro de crimes de violência contra a mulher, instituição de inquéritos, prisões em flagrantes e solicitação de prisões preventivas (conforme Lei Maria da Penha); atendem também crianças e adolescentes vítimas de violência física, moral e sexual; o registro da ocorrência é feito em um sistema eletrônico e é possível acompanhar o histórico de denúncias de cada vítima e seus agressores; as DEAM não podem conceder toda e qualquer medida protetiva; acerca do monitoramento de ocorrências foi relatado que a Delegacia consegue acompanhar o histórico de denúncias de cada vítima e agressor, mas este é restrito ao órgão; orientação às vítimas é feito em ambas capitais</li> </ul>
<b>ESTRUTURA DEAM</b>	<p>Tanto Belo Horizonte (MG) quanto São Paulo (SP) relataram a estrutura física como suficiente, sendo que a primeira destacou dois diferenciais em sua composição: a presença de uma brinquedoteca e uma sala própria de plantão do Instituto Médico Legal (IML). A presença da brinquedoteca é encontrada em poucas unidades paulistas e o IML,, apesar de ser vinculado à SSP, o serviço é realizado a parte, não sendo formalizado o trabalho conjunto com a Delegacia da Mulher</p>
<b>QUADRO DE PESSOAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O maior desafio encontrado, quanto às questões estruturais, em ambas regiões estudadas perpassa a formação de equipe, ou seja, os recursos humanos envolvidos na prestação do serviço.</li> <li>- Em São Paulo o atendimento às vítimas nem sempre é realizado por profissionais do sexo feminino, como prevê a norma técnica de padronização, ao passo que em Belo Horizonte o atendimento é feito majoritariamente por servidoras.</li> <li>- Em São Paulo foi apontado que poucos funcionários querem trabalhar nas Delegacias da Mulher, a maioria dos que são alocados na Delegacia da Mulher para “readaptação” (um tipo de “punição” quando o policial age de forma errônea) ou profissionais no fim de carreira</li> <li>- Desmotivação em lidar com os casos de desistência das vítimas</li> </ul>
<b>FUNCIONAMENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quanto ao período diário de prestação do serviço temos que em São Paulo (capital) há 7 unidades funcionando 24h por dia e em regiões de fácil acesso.</li> <li>- Em Belo Horizonte, a Delegacia Especializada atende 24h, de segunda a sexta e conta com a ajuda de estagiários voluntários de psicologia e direito para o atendimento, além de ser localizada no centro da cidade.</li> </ul>
<b>CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em São Paulo os treinamentos são realizados e de responsabilidade de cada instituição da Rede de Atendimento</li> <li>- Em Belo Horizonte estes são feitos com frequência pela ACADEPOL (Academia de Polícia Civil) e são direcionado não apenas para os servidores da DEAM mas também para os demais atores da Rede de Atendimento e sociedade civil.</li> </ul>
<b>REDE DE ATENDIMENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Em Belo Horizonte há menos atores, o que, apesar da carência de servidores, fortalece e facilita a comunicação e prestação do serviço ao passo que em São Paulo o excesso de órgãos envolvidos prejudica a construção da Rede de Atendimento, bem como gera duplicações de funções e atividades realizadas para e com a vítima, além de não haver um fluxo único de encaminhados - o que enfraquece a integração da Rede. Foi relatado que, em São Paulo, há uma variação</li> </ul>

	considerável entre os encaminhamentos de cada unidade da Delegacia da Mulher. A articulação da rede nesta capital depende mais de contatos pessoais dos delegados do que da instituição em si.
--	--

Fonte: Elaboração Própria

## CONCLUSÃO

A avaliação de Políticas Públicas tem ganhado cada vez mais notoriedade no Brasil, principalmente no campo acadêmico. Contudo, este ainda é um instrumento muito complexo de ser executado visto as complexidades enfrentadas no país, tais como a dificuldade de monitoramento e o desinteresse do poder público, com algumas exceções. Além disso, é importante colocar que a avaliação é um instrumento de controle e fiscalização da sociedade para com o governo e suas extensões. Mensurar a capacidade efetiva de um programa público é essencial para visualizar o cumprimento ou descumprimento da mesma, bem como seus impactos e resultados. Nesse sentido, avaliar a parte processual (operacional) da política perpassa não somente comparar o desenho original da política em contraste sua prática cotidiana mas compreender como é feita sua execução e identificar o que gera consequências no resultado final da mesma.

Com resultados e discussões obtidas a partir da avaliação, pode-se então resumir alguns pontos possíveis de serem aprimorados na implementação das DEAMS:

### 1. Em São Paulo (SP):

- a. Para o avanço da DDM é crucial que haja uma Rede de Atendimento consolidada e articulada. Seria ideal que fossem listadas todas as instituições e atores atuantes nas políticas de enfrentamento à violência e a partir disso formalizado um fluxo de atendimento único para todas as delegacias especializadas no atendimento de mulheres. Nesse momento, é importante que os órgãos públicos tenham um posicionamento uniforme frente a problemática em questão.
- b. Formalização de um trabalho conjunto com órgãos públicos de saúde e padronização dos encaminhamento. Presença do Instituto Médico Legal nas dependências das Delegacias a fim de dar celeridade ao atendimento e ao recolhimento de provas.
- c. Capacitação dos profissionais de toda a Rede de Atendimento feito de forma conjunta e não individualizada como ocorre atualmente.
- d. Criação de rede de atendimento e reabilitação para agressores.
- e. Aprimoramento da comunicação com o poder judiciário a fim de estabelecer o fluxo dos processos a serem encaminhados à justiça.
- f. Criação de uma unidade especializada na investigação de feminicídio, visto que o crime apresenta um índice crescente em São Paulo.

### 2. Em Belo Horizonte (MG):

- a. Aumentar o número de unidades da Delegacia da Mulher, expandindo para demais regiões da cidade. Mesmo localizando-se no centro da cidade, muitas vítimas podem ter dificuldades de locomoção até o local. Além disso, a unidade não é suficiente para atender o público-alvo, o que também sobrecarrega os servidores.
- b. Preencher o quadro de funcionários com agentes penitenciários.
- c. Registro online de ocorrências de violência doméstica.

### 3. Em ambas:

- a. Assim como há presença do IML nas dependência da DEAM de Belo Horizonte, seria importante que a construção desse espaço se expandisse aos demais atores da Rede de Atendimento, ou seja, haver na Delegacia um espaço de representação desses atores. A presença de diferentes profissionais geraria um fluxo de atendimento mais dinâmico, célere e fortalecido, prestando o apoio e acolhimento necessário para a segurança e bem estar das vítimas em um único local.
- b. Aumentar o quadro de funcionários de acordo com o aumento da demanda. Contudo, sabe-se que este é um problema enfrentado em todos os departamentos da Polícia Civil.

- c. Atendimento psicológico para os funcionários da DEAM, a fim de reduzir os danos à saúde mental dos mesmos, que enfrentam situações pesadas no cotidiano da Delegacia.
- d. Criação de um espaço para alimentação da vítima, visto que muitas passam horas na Delegacia até conseguirem ser atendidas.
- e. Possibilidade da DEAM deferir toda e qualquer medida protetiva de urgência contra o agressor.
- f. Sistema online que acompanhe o caminho traçado pela vítima e que possa ser acessado por todas as entidades que compõem a rede de atendimento.
- g. DEAM-Móvel - iniciativa já implementada no Distrito Federal, Mato Grosso e Rio Grande do Sul em que um automóvel (geralmente uma VAN) se desloca até comunidades e eventos para fazer trabalhos informativos e de conscientização à mulheres. Aquelas que desejam realizar o registro da ocorrência são levadas até à Delegacia Especializada.

Os resultados, discussões e encaminhamentos recomendados com a presente avaliação busca fornecer subsídio tanto para o aprimoramento dos processos da DEAM quanto para a realização de demais avaliações, como a de impacto e de resultados. Por fim, a pesquisa busca contribuir com a principal finalidade da Delegacia da Mulher como órgão público: executar com qualidade o acolhimento às vítimas, prestando toda segurança e apoio para que a vítima dê continuidade à denúncia e consiga quebrar o ciclo da violência.

## **BIBLIOGRAFIA**

CALMON, K. M. N. **A Avaliação de Programas e a Dinâmica da Aprendizagem Organizacional**. Revista Planejamento e Políticas Públicas. N° 19. IPEA. Junho de 1999.

DIAS, Maria Berenice. **A Lei Maria da Penha na justiça: A efetividade da Lei 11.340/2006 de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

DRAIBE, S. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. 2001. IE/PUC-SP.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Norma técnica de padronização das delegacias especializadas de atendimento às mulheres — 25 anos de conquistas — Deams**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. Disponível em: <  
<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/secretaria-de-politica-para-mulheres/norma-tecnica-de-padronizacao-das-delegacias-especializadas-de-atendimento-a-mulheres-25-anos-de-conquista> >.

SANTOS, Cecília MacDowell. **Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

SANTOS, Cecília MacDowell. **Da delegacia da mulher à Lei Maria da Penha: Absorção/tradução de demandas feministas pelo Estado**. Revista Crítica de Ciências Sociais [Online], pg.89, 2010. Disponível em: < <https://journals.openedition.org/rccs/3759> >.

SCHRAIBER, L. B., D'OLIVEIRA, A. F. L. P. **Violence against women: interfaces with health care**. Interface \_ Comunicação, Saúde, Educação, v.3, n.5, 1999. <  
[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-32831999000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-32831999000200003) >.