

Projeto

Acesso à justiça
para mulheres
em situação de
violência:

Estudo
comparativo
das Delegacias
da Mulher na
América Latina

Mapeamento Regional das Delegacias da Mulher na América Latina

Nadine Jubb

e

Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo,
Gina Yáñez De la Borda, Katty Hernández,
Ivonne Macassi León, Cecília MacDowell Santos,
Yamileth Molina, Wânia Pasinato*

2008

Projeto

Acesso à justiça para mulheres em situação de violência:
Estudo comparativo das Delegacias da Mulher na América Latina

Mapeamento Regional das Delegacias da Mulher na América Latina

Nadine Jubb

e

Gloria Camacho, Almachiara D'Angelo,
Gina Yáñez De la Borda, Kattya Hernández,
Ivonne Macassi León, Cecília MacDowell Santos,
Yamileth Molina, Wânia Pasinato*

Projeto

Acesso à justiça para mulheres
em situação de violência:
Estudo comparativo das Delegacias
da Mulher na América Latina
(Brasil, Equador, Nicarágua, Peru)
www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/

Centro responsável pelo projeto

CEPLAES

Centro de Planificación y Estudios Sociales
Calle Sarmiento N39-198 y Hugo Moncayo
Telefax: (593-2) 2250-659 2259-498
www.ceplaes.org.ec
Quito - Ecuador

Apoio:

Este trabalho se realizou com o financiamento do
Internacional Development Research Centre (IDRC),
Ottawa, Canadá.
www.idrc.ca

Coordenadora regional do projeto

Nadine Jubb, CEPLAES

Equipe Regional*Equipe do Brasil:*

Wânia Pasinato
(PAGU / Universidade de Campinas) e
Cecília MacDowell Santos
(University of San Francisco; Centro de Estudos Sociais,
Universidade de Coimbra);

Equipe do Ecuador:

Gloria Camacho Z. e
Katty Hernández
(CEPLAES);

Equipe da Nicarágua:

Almachiara D'Angelo e Yamileth Molina
(PATH, Nicaragua), com a participação de
Nadine Jubb;

Equipe do Peru

Gina Yáñez De la Borda
(Movimiento Manuela Ramos) e
Ivonne Macassi León
(Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán).

■ Mapeamento das Delegacias da Mulher
na América Latina
Quito, Equador, 2008

Autora*

Nadine Jubb, CEPLAES

Edição do texto:

Andrea Torres A.

Tradução:

Para o inglês: Susan Téllez
Para o português: Nilma Martins Rua.

Desenho e diagramação:

Activa Diseño Editorial

* Eles aparecem em ordem alfabética..

Índice

Introdução / 7

O marco analítico / 12

As Delegacias da Mulher

A criação das Delegacias da Mulher e o marco nacional, regional e internacional / 22

Os contextos de desenvolvimento das Delegacias da Mulher / 22

La creación de las Comisarías de la Mujer / 25

As Delegacias da Mulher (DM) no marco da legislação, políticas públicas e mudanças legais-judiciais para o enfrentamento da violência contra as mulheres / 26

As Delegacias da Mulher / 29

Os Antecedentes das Delegacias da Mulher: A atenção para mulheres em situação de violência antes de sua criação / 29

As atribuições e os mandatos legais e institucionais das Delegacias da Mulher / 30

A institucionalização das Delegacias da Mulher / 32

Los procedimientos, políticas y servicios especializados brindados en las CM / 34

As redes de serviços com participação das Delegacias da Mulher / 39

Os resultados e o impacto das Delegacias da Mulher na vida das mulheres em situação de violência / 42

A eliminação da violência da vida das mulheres e o exercício de sua cidadania / 42

O acesso efetivo à justiça / 42

A cobertura geográfica das CM / 44

A qualidade dos serviços / 45

A construção, funcionamento e sustentabilidade das redes de serviços integrais / 45

Conclusões / 49

Desenhando um estudo comparativo regional sobre as Delegacias da Mulher, o acesso à justiça e o exercício dos direitos das mulheres / 48

Bibliografia / 51

Introdução

Por mais de trinta anos os movimentos sociais de mulheres e feministas da América Latina têm se mobilizado para por fim à violência contra as mulheres através de diversas estratégias destinadas a: romper o silêncio; mudar os valores e as estruturas de poder sociais discriminatórias subjacentes à violência; oferecer serviços integrais; reformar e introduzir leis e garantir o reconhecimento, a defesa e o exercício dos direitos das mulheres, particularmente o direito a viver sem violência. Os movimentos têm-se organizado em torno de várias formas de violência contra a mulher, entretanto, neste trabalho o enfoque será especificamente sobre a violência doméstica perpetrada por (ex) parceiros íntimos ou (ex) esposos. Como produto parcial desta luta, os Estados latinoamericanos têm assumido obrigações para fazer efetivos os direitos das mulheres através de leis, políticas públicas e mecanismos a nível nacional, assim como convenções no nível regional e no internacional. Entre os compromissos mais específicos para tornar efetivos estes direitos, pode-se assinalar as Delegacias da Mulher (DM), instâncias policiais (ou judiciais) especializadas que têm como propósito melhorar o acesso à justiça. A primeira DM foi inaugurada em 1985 no Brasil e agora, além desta existem outras instâncias semelhantes no setor policial-judicial em vários países da região.

Depois de quase 25 anos das Delegacias da Mulher e quase 15 anos depois da assinatura da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de “Belém do Pará”, 1994), é chegado o momento de pesquisar a contribuição das Delegacias da Mulher, para o acesso à justiça para mulheres latino-americanas, a fim de que estas exerçam seu direito de viver livres de violência e participar plenamente como cidadãs. Examinar-se-á esta contribuição em quatro países com longas e diversas experiências com as DM: Brasil, Equador, Nicarágua e Peru.

Antes de construir um marco teórico para esta pesquisa, é necessário reconhecer que a violência contra as mulheres, particularmente a violência doméstica, é um dos problemas mais arraigados que continua a ser enfrentado na região. Ainda que não existam dados sobre a prevalência na região, estes existem em nível nacional (CIM-OEA ET AL., 2001) e se pode assinalar o seguinte. Na Nicarágua um estudo recente revelou que 48% das mulheres alguma vez casadas ou que viveram com um parceiro íntimo haviam sofrido maltrato verbal ou psicológico, 27% tinha sofrido violência física e 13% violência sexual por parte de seu companheiro ou ex-companheiro (ENDESA, 2007). No Equador, a pesquisa ENDEMAIN (2004) encontrou que entre as mulheres, alguma vez casadas ou que tiveram parceiros íntimos, 41% reportaram ter sofrido violência psicológica e maltrato

verbal por parte desses parceiros, 31% mencionaram a violência física e 12% violência sexual.

No Brasil e no Peru existem dados de prevalência através do Estudo Multipaíses da OMS (García Moreno, 2005). Ainda que não seja nacional, o estudo foi realizado em uma zona urbana e uma zona rural em cada país. Na cidade de São Paulo, 41,9% das mulheres que foram casadas alguma vez ou tiveram um relacionamento íntimo haviam experimentado um de vários atos emocionalmente abusivos por parte de seus parceiros íntimos, 27,2% experimentaram violência física e 10% tinha vivido violência sexual. Na Zona da Mata de Pernambuco (que corresponde a uma região completa, exceto a cidade de Recife), 48,8% das mulheres alguma vez casadas ou que tiveram um companheiro, haviam experimentado um dos vários atos emocionalmente abusivos por parte de seus parceiros íntimos, 33,8% experimentaram violência física e 14% violência sexual. No Peru, o mesmo estudo da OMS (García Moreno, 2005) encontrou que em Lima, 57,8% das mulheres casadas ou unidas alguma vez, haviam experimentado algum ato emocionalmente abusivo de seus esposos/parceiros, 48,6% sofreram violência física e 22,5% violência sexual. No distrito de Cusco, 68% das mulheres casadas/unidas reportaram algum ato emocionalmente abusivo de seus esposos/parceiros, 61% viveram violência física e 46,7% violência sexual.

Desde os anos 1980 foram criados marcos nacionais, regionais e internacionais que reconhecem que a violência contra as mulheres é uma violação dos seus direitos e que o Estado tem obrigação de assegurar para as mulheres o exercício de seus direitos e por fim à violência. Podem ser assinalados vários exemplos a nível internacional: a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW),¹ a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) e a Plataforma de Beijing (1995), enquanto que no nível regional latinoamericano destaca-se a Convenção de Belém do Pará (1994). Esta última compreende tanto os direitos das mulheres como os deveres do Estado em referência à prevenção, punição e erradicação da violência e é legalmente vinculante em todos os países onde tenha sido ratificada, incluindo os quatro países que participam deste estudo.

O reconhecimento destes direitos é uma conquista de grande envergadura, no entanto é somente um passo em direção ao objetivo final: a erradicação da violência contra as mulheres. O passo seguinte consiste em assegurar que os direitos e garantias previstos nas leis, tratados e convenções sejam postos em prática. Já existem vários mecanismos para responsabilizar os Estados, alguns estão diretamente ligados a estes instrumentos, por exemplo, a entrega periódica de informes pelos países membros do Comitê da CEDAW e visitas *in situ* do mesmo Comitê; o sistema de monitoramento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) com sua própria comissão de especialistas (Comitê CEVI), além de outros instrumentos que têm como objetivos reafirmar estas obrigações e definir/recomendar passos concretos para fazer efetivos estes direitos.²

¹ A pesar do texto original da CEDAW não se referir explicitamente à violência, posteriormente com a instalação do do Comitê CEDAW o tema da violência foi introduzido.

² No setor judicial se pode assinalar a resolução da Assembléia Geral da ONU sobre as medidas de prevenção de crimes e justiça penal para eliminar a violência contra as mulheres (resolução 52/86 de 1998) e o compêndio de estratégias-modelo organizado para dar seguimento a esta resolução (ICCLR 1999).

Para conseguir por fim à violência, estas leis, tratados, mecanismos, etc. têm que se integrar a uma abordagem mais ampla cuja contribuição fundamental é o reconhecimento de que a solução proposta não pode se basear unicamente na tipificação dos crimes e na imposição de sanções. A partir de um marco de **gênero e poder**, a solução tem que ir mais além, até assegurar a transformação de valores e as estruturas de poder com base no gênero e outras formas de opressão que dão lugar à violência contra as mulheres. Estas transformações têm que ser realizadas na família, na sociedade, nas organizações/instituições e mesmo dentro do Estado, por exemplo, trocando (1) a falsa divisão entre o âmbito público e o privado imposta pelo sistema patriarcal que contribui para a violência contra as mulheres e à imposição do silêncio e (2) os valores discriminatórios que podem estar presente entre o(a)s operadore(a)s da justiça. Estas mudanças devem contribuir para que as mulheres conheçam seus direitos e exerçam sua cidadania ativamente.

Outro aspecto fundamental desta abordagem integral é a necessidade de colaboração e coordenação entre os distintos atores e setores relevantes, por exemplo, no setor judicial para facilitar os processos, desde as denúncias postas pelas mulheres até o julgamento e a obtenção de uma sentença justa. Também deve haver um quadro completo de serviços a nível local e coordenação entre eles para apoiar às mulheres a sair da situação de violência. Estes serviços devem incorporar o âmbito legal de maneira mais ampla incluindo não apenas a justiça criminal, mas também a cível/de família (por exemplo, sobre guarda das crianças, divórcio), assim como os serviços de saúde, casas abrigo, apoio socioeconômico (para assegurar uma casa e/ou trabalho, capacitação profissional, etc.), além de capacitação especializada oferecida aos e às operadore (a)s da justiça.

As Delegacias da Mulher (DM) têm sido um dos mecanismos mais importantes, e o mais significativo no setor de segurança e justiça desde a inauguração da primeira DM na região, em São Paulo, Brasil em 1985. Foi um dos primeiros mecanismos ou políticas públicas estabelecidas em alguns países da região para dar resposta às reivindicações dos movimentos de mulheres e feministas. De fato, em alguns países as DM foram inauguradas antes que existisse uma lei específica sobre a violência doméstica para aplicar. A maior parte das DM são delegacias de polícia especializadas, e em alguns casos são parte de administração da justiça, por exemplo, no Equador. Atualmente existem mais de 400 DM só no Brasil, enquanto que na América Latina em geral, mais de 13 países têm algum tipo de serviço policial e/ou judicial especializado. Os modelos das DM variam de um país para outro e tem variado tanto histórica como geograficamente ao longo dos anos. As DM continuam sendo uma das políticas mais importantes, e em muitos países segue sendo a principal porta de entrada para o acesso à justiça, sendo que alguns países têm adotado políticas para continuar incrementando a quantidade de DM.

Esta abordagem integral e o compromisso com o exercício dos direitos pelas mulheres são necessários para analisar as contribuições das Delegacias da Mulher (DM) para o acesso à justiça, a eliminação da violência, e o exercício da cidadania pelas mulheres. O uso desta abordagem é de vital importância por diversas razões. Primeiro, as estatísticas das DM reportam, sobretudo as denúncias recebidas e esclarecidas, sem indagar sobre os procedimentos e os serviços específicos realizados nas DM, e sem fazer parte de um sistema único de informação que inclua o resto do caminho de acesso à justiça e o impacto das DM na vida das mulheres. Devem-se reconhecer as DM tanto como um fim em si

mesmo em relação à abertura do caminho até a justiça, como uma etapa até a justiça de gênero, a erradicação da violência e o exercício dos direitos pelas mulheres em situação de violência que fazem uso das DM.

Segundo, enquanto por um lado as leis e demais instrumentos e mecanismos para defender os direitos das mulheres continuam sendo fortalecidos, existem outros aspectos conjunturais que ameaçam o exercício destes mesmos direitos. Um destes aspectos é o discurso sobre os supostos “valores familiares”, o qual questiona os direitos conquistados pelas mulheres e outros/as integrantes da família. Outro aspecto é a dissolução da separação entre a Igreja e o Estado, separação que historicamente foi uma das características elementares dos regimes democráticos. Hoje em dia, em alguns países, esta divisão está sendo ameaçada pelo fundamentalismo religioso. Um terceiro elemento inclui aqueles aspectos da globalização que cria fatores de vulnerabilidade para as mulheres e outros/as membros da sociedade, expondo-as a maior violência. Mulheres migrantes são um exemplo, uma vez que muitas vezes contam com menor acesso ao sistema policial-judicial.

Terceiro, é pouco o que se sabe a respeito do impacto das DM sobre a erradicação da violência e o exercício dos direitos pelas mulheres. Não está claro como se pode distinguir o impacto das DM daquele que é resultado de sua articulação com o sistema de justiça e/ou com as redes comunitárias. Também não se tem muitas informações sobre como a conjuntura afeta as DM e as mulheres que usam seus serviços. Existem estudos que afirmam que o impacto mais significativo das DM foi tornar a violência mais visível para a sociedade em geral – o que é fundamental – do que em termos de um aumento significativo na quantidade de mulheres que registram queixas e seguem todo o processo até receber uma sentença judicial, de maneira que este processo policial-judicial contribua diretamente para a eliminação da violência em suas vidas. Uma das razões para isto são os significados de gênero que foram detectados nas Delegacias da Mulher e nas atitudes do (a)s policiais e operadore(a)s da justiça, os quais reproduzem um enfoque baseado em valores familiares, mesmo que o propósito das Delegacias da Mulher seja a defesa dos direitos das mulheres. Outra razão é a falta de sistemas integrados ou redes para dar apoio às mulheres, dando-lhes acompanhamento e outros serviços que respondam às suas necessidades.

Quarto, é importante aproveitar a longa e variada experiência das DM para resgatar e disseminar práticas transformadoras trocando informações sobre procedimentos, práticas e lições aprendidas entre países como uma contribuição para a mudança social. Ainda que no início tenha ocorrido algum intercâmbio entre o pessoal que atuava das DM, atualmente são poucas trocas setoriais e intersetoriais que se realizam entre os diferentes países.

Este mapeamento das experiências é o primeiro passo para um estudo comparativo regional sobre as Delegacias da Mulher que trata do acesso à justiça para mulheres em situação de violência e o exercício e respeito por seus direitos, a fim de apresentar propostas para melhorar as políticas públicas no setor. A pesquisa, como se mencionou anteriormente, será realizada em quatro países: Brasil, Equador, Nicarágua e Peru. O estudo global tem vários elementos inovadores para analisar o impacto das DM. Um deles é a abordagem integral de gênero e poder. A partir desta abordagem tem-se identificado dois sujeitos centrais para o estudo: as Delegacias da Mulher e as mulheres em situação de violência; onde estas mulheres estão localizadas no centro de análise. Com isto procura-se assegurar que a pesquisa vá mais além de uma mera avaliação do cumprimento das

funções das DM, para analisar seu impacto nas vidas das mulheres a partir de suas próprias perspectivas

O presente mapeamento regional e os mapeamentos nacionais que o acompanham, têm como propósito esboçar o marco analítico para este projeto de pesquisa bem como recolher e analisar os estudos existentes sobre as DM nos quatro países, os quais serão utilizados como base para o desenho da pesquisa primária. O presente estudo irá analisar os aspectos fundamentais das Delegacias da Mulher, com menos atenção para a experiência das mulheres em situação de violência dada a escassa informação disponível sobre elas.

Os mapeamentos nacionais e regionais foram escritos por suas respectivas autoras, com base em processos coletivos de preparação e revisão envolvendo toda a equipe regional do projeto. A preparação destes documentos se iniciou com a escolha dos temas principais, dos conceitos básicos, da estrutura e da metodologia para coletar as informações. Os primeiros rascunhos de cada estudo foram compartilhados pelas equipes para revisão. Com base nestas revisões foram refinados os temas e conceitos chaves para análise. Os mapeamentos nacionais (Camacho e Jacome, 2008; D'Angelo, Molina e Jubb, 2008; Pasinato e MacDowell Santos, 2008; Yáñez De La Borda e Macassi León, 2008), constituem um insumo fundamental para o mapeamento regional, além de outros materiais consultados.

A pergunta chave dos mapeamentos é: como as Delegacias da Mulher contribuem para melhorar o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência? As DM, como já mencionado, representam uma das políticas públicas mais importantes na região. Elas têm contribuído para tornar a violência contra as mulheres mais visível, com a intenção de ampliar o acesso dessas mulheres à justiça. Entretanto, as contribuições das DM ampliar esse acesso e por fim à violência na vida das mulheres são limitadas porque esta intenção tem que se confrontar com outros interesses, cujo propósito é o de manter as estruturas de poder de gênero existentes. Esta é uma das contradições enfrentadas por todas as instâncias do estado. No caso das Delegacias da Mulher estas contradições são articuladas através dos seguintes fatores: mandatos que limitam a ação das DM para certas formas de violência; cobertura territorial limitada; o(a)s policiais muitas vezes têm atitudes discriminatórias e familistas; existência de poucos programas de capacitação especializada e cuja efetividade é limitada; redes de serviço limitadas e pouco sustentáveis; pequena proporção de mulheres em situação de violência que utiliza as DM, e a proporção ainda menor de mulheres que segue todo o caminho da justiça.

Este estudo regional irá apresentar primeiramente o marco analítico que fundamenta o projeto de pesquisa. O passo seguinte será identificar os fatores mais importantes em relação às contribuições da DM ao acesso à justiça através de uma análise comparativa das descobertas e conclusões dos quatro mapeamentos nacionais. Na seqüência se explora as análises existentes sobre os resultados e os impactos das DM, em particular a partir da perspectiva as mulheres em situação de violência. Finalmente, se concluirá com a apresentação dos principais aspectos da pesquisa primária cujos produtos finais incluirão propostas destinadas a melhorar a defesa e o exercício dos direitos das mulheres, principalmente através das DM.

O marco analítico

O marco analítico que se elabora a seguir tem como propósito fundamentar a pesquisa regional comparativa sobre as contribuições das Delegacias da Mulher (DM) para o acesso à justiça. Este marco se baseia em uma análise de gênero e poder, a qual reconhece os usos de gênero para construir desigualdades em todos os níveis – individual, na sociedade na sociedade e no Estado. Estas desigualdades tornam possíveis tanto as distintas formas de violência contra as mulheres, como os grandes obstáculos para a sua eliminação. Pode-se dizer que, para que as DM tenham êxito em proporcionar o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência é necessário adotar uma abordagem integral, mesmo princípio que orienta as análises que serão realizadas. Esta abordagem enfatiza as obrigações do Estado e coloca as mulheres em situação de violência no centro para sublinhar que toda solução baseada na transformação de valores e estruturas de poder calcadas nas diferenças de gênero, devem ter como finalidade que as mulheres vivam livres de violência, exercendo plenamente o seu direito à cidadania.

Uma das principais idéias nesta análise é o conceito de **gênero** como uma categoria central através da qual se exerce, se expressa ou se articula o poder (Scott, s.d.). Entendido como uma categoria analítica pode-se utilizar gênero para estudar como se constroem os significados específicos que lhe são atribuídos e como estes são mobilizados através do Estado e de outras instâncias para impor certas formas de poder. Por exemplo, pode-se citar a divisão mais fundamental da política: a dicotomia entre o público e o privado, segundo a qual o espaço público é valorizado e assignado aos homens como seu domínio, enquanto o espaço privado é desvalorizado e relegado às mulheres. Ainda que as mulheres sejam associadas à esfera privada, elas não possuem qualquer domínio sobre esta esfera, uma vez que o mesmo Estado - na esfera pública –impõe os limites, os significados e as características do privado, assignando seu domínio aos homens, tal como expresso no ditado popular “o lar de um homem é seu castelo”. Esta divisão entre o público e o privado não é universal ou inevitável; existem movimentos sociais dedicados a mudar esta dicotomia, principalmente os movimentos de mulheres e feministas, através da (1) resistência aos significados impostos e seus efeitos e (2) propondo e lutando por alternativas. Entretanto, como constata Scott, “gênero não é o único campo [dentro do qual ou por meio do qual se articula o poder], mas parece ter sido uma forma persistente e recorrente de facilitar o significado de poder nas tradições ocidental, judaico-cristã e islâmica” (Scott, s.d., 26).

Desta ótica, gênero não tem relevância apenas no nível do Estado. Gênero é uma categoria para articular o poder em qualquer nível ou esfera: entre os indivíduos na sociedade,

nas organizações e instituições, e em qualquer lugar onde haja uma cultura política,³ de maneira que através das diferenças entre gêneros podem ser construir significados opostos com base na idéia de dominação. Por exemplo, a igreja católica atribui o gênero masculino a Deus, o suposto todo poderoso, de uma maneira e com a intenção de fazer crer que esta atribuição é natural. A mesma lógica é utilizada quando esta mesma igreja impõe que os representantes de Deus na terra sejam exclusivamente homens, criando e impondo um bastião de poder masculino e chauvinista. Ao mesmo tempo a igreja católica proclama uma imagem sofredora e abnegada da virgem Maria, mãe de Jesus, como modelo ideal para todas as mulheres.

Outra característica do conceito de gênero que se aplicará neste estudo é a interseccionalidade de gênero com outros sistemas de opressão (Collins, 2000). É preciso captar a interseccionalidade porque os países da América Latina são multiétnicos, e se pode afirmar que a experiência de ser mulher, de estar em uma situação de violência e de ter à disposição os recursos necessários para sair desta situação não são iguais para todas as mulheres. A falta de reconhecimento desta característica de gênero tem sido criticada no Brasil, por exemplo, quando as policiais das DM privilegiam as denúncias “paradigmáticas” de mulheres que sofreram violência doméstica praticadas por seus companheiros em detrimento daquelas que sofreram violência racial (Santos, 2005). No Equador, algumas organizações indígenas reivindicam o uso de sistemas ancestrais de administração de justiça em vez de procurar as DM, o que se pode ser compreendido como uma demanda pelo reconhecimento e validação do pluralismo jurídico.

Gênero é mais que uma categoria analítica; também se refere às pessoas e às relações entre elas, como “um elemento constitutivo das relações sociais baseadas em diferenças que distinguem os sexos” (Scott, s.d., 23). Os significados de gênero são constitutivos da nossa identidade e de nossas relações interpessoais, e os limites dos significados possíveis são forjados através de processos sociais em todos os níveis, desde o individual até ao estatal. Apesar da imposição destes limites, as pessoas nunca perdem sua *agência*⁴. Um exemplo relevante desta capacidade pode ser encontrado na mudança de identidade da pioneira das DM nicaraguenses, Aminta Granera,⁵ para quem o fim da revolução Sandinista em 1990 representou a possibilidade de construir uma identidade estratégica de mulher. O propósito desta “nova mulher” era buscar uma resposta que pudesse contribuir para, resolver o problema da violência contra mulheres, a despeito da resistência que encontrou por parte de seus chefes e colegas. (Granera, 1994).

Este estudo refere-se a este conceito como “**gênero e poder**” – embora no marco criado por Scott esteja claramente proposto que o poder é articulado ou construído através dos

³ Ver Alvarez et al. 1998. Ainda que este trabalho trate das culturas políticas de oposição aos movimentos sociais, os autores reconhecem também que o Estado e outros atores promulgam políticas culturais. Definem como “o processo promulgado quando grupos de atores sociais forjados por significados e práticas culturais distintos e encarnando estes mesmos, entram em conflito entre si” (Alvarez ET AL., 1998, 7)

⁴ Utiliza-se a palavra *agência* (agency) no sentido dos debates teóricos em inglês sobre a relação entre, por um lado, a determinação do social, do econômico e do político pelas estruturas sociais, e por outro lado, a autonomia que têm as pessoas para escolher seus pensamentos, ações e consciência e se pode dizer, sua capacidade de efetuar mudanças em seu entorno.

⁵ Atualmente é a chefe nacional da Polícia Nacional de Nicarágua.

significados de gênero – uma vez que gênero se aplica numa variedade de contexto nos quais estes significados quase sempre se operacionalizam como um enfoque técnico. A transversalização de gênero pode ser um exemplo, quando ocorre a separação entre poder e gênero ou, em outras palavras, quando gênero é “diluído” (Longwe, 1993) como uma forma de resistência às possíveis mudanças nas relações de poder. Um exemplo deste uso de gênero pode ser obtido no processo de transversalização de gênero na Polícia Nacional da Nicarágua em colaboração com a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ), onde a intervenção da GTZ não começou com a introdução à temática de gênero, mas se iniciou com a transformação dos conceitos básicos, a programação e a estrutura organizativa de uma iniciativa própria da instituição policial. O objetivo da GTZ era:

Trabalhar com o Conselho Consultivo de Gênero para reorientar sua perspectiva com relação ao seu papel e conteúdos do trabalho, passando de uma ênfase nas demandas das mulheres para um papel mais propositivo de forma a contribuir para introduzir a perspectiva de gênero como uma política institucional em prol da modernização da Polícia Nacional e o cumprimento de sua missão de promover a segurança cidadã. (Otero, 1999, 149)

Este enfoque claramente cria uma oposição entre as reivindicações das mulheres – neste caso, referindo-se especificamente às mulheres integrantes da instituição– e a promoção de um novo sujeito institucional, e a transformação do significado de gênero tem uma importância meramente instrumental. Esta abordagem particular da mudança institucional distingue-se dos outros enfoques feministas que reconhecem os direitos das mulheres e até promovem a organização de mulheres dentro das organizações / instituições (por exemplo, Levy, 1996).

O conceito de **violência contra as mulheres** que se utiliza nesta pesquisa está radicado neste marco de gênero e poder. É de vital importância reconhecer que a violência contra as mulheres é uma expressão do poder desigual. É uma “expressão dramática da desigualdade e assimetria de gênero” (Rico, 1996). Desta perspectiva, podem-se analisar tanto os atos de violência em si mesmos, bem como as crenças e mitos sociais discriminatórios que são reproduzidos nos meios de comunicação e na comunicação cotidiana como uma forma micro de impor relações de poder assimétricas baseadas no gênero. Um mito importante é aquele que afirma que a violência é um problema pessoal – quando a mulher é responsabilizada pela violência que sofreu justificada pela forma como estava vestida ou porque saiu sem ter a permissão de seu marido – e não um problema social ou público, e muito menos um crime. Outro exemplo destes mitos é reproduzido nos casos de violência doméstica contra as mulheres, quando elas são estimuladas a não registrar queixa contra seus agressores como forma de preservar a unidade familiar. Estes mitos são culturalmente transmitidos em ditados populares como “se bate em você é porque te ama”. As mulheres com frequência são pressionadas por suas famílias, parceiros/agressores, pela polícia, a igreja e a sociedade em geral a acreditar nesses mitos. Esta perspectiva permite compreender porque as mulheres permanecem nas relações violentas: pode ser pelo cruzamento de fatores socioeconômicos com fatores de gênero, partindo da interseccionalidade de gênero com outros campos de poder, mas também pode ser pelos significados de gênero que ela aprendeu, por exemplo, tendo adquirido pouco conhecimento de seus direitos. No entanto, ela nunca perde sua *agência* e pode aprender sobre seus direitos, acreditar neles e tomar medidas para sair de uma situação de violência.

Tomando em conta este enfoque de gênero e poder, é preciso interpretar a violência de maneira ampla. As mulheres latinoamericanas enfrentam diversas formas de violência: no âmbito doméstico nas mãos de seus companheiros e esposos, incluindo o feminicídio; violência nos locais de trabalho; violência ligada a conflitos armados; violência por razões étnicas, a violência contra mulheres refugiadas ou imigrantes, entre outras. Também se deve reconhecer que a violência pode ser perpetrada por distintos atores, tanto por indivíduos nestes diversos contextos, exemplo (ex) companheiro/marido, empregador, conhecido; como por atores institucionais, por exemplo, agentes do Estado ou da Igreja. Exemplos de violência perpetrada por agentes do Estado inclui estupro praticado como crimes de guerra e a revitimização de mulheres nas DM quando vão para registrar queixa.

Este estudo utiliza a definição de violência apresentada na Convenção de Belém do Pará porque ela reflete uma análise semelhante ao marco teórico do presente projeto de pesquisa.

Para os efeitos desta Convenção deve-se entender como violência contra as mulheres qualquer ação ou conduta, baseada em seu gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado (OEA, 1994).

Há vários elementos importantes nesta definição que podem ser assinalados. Refere-se à violência contra as mulheres em particular, distinguindo-a da “violência (intra)familiar”, pois visibiliza e dá igual importância às esferas do público e do privado, neutralizando esta dicotomia fundamental que sublinha as relações desiguais de gênero. Outras seções desta Convenção, de forma implícita (ao referir-se à violência perpetrada no âmbito público) reconhecem que os agentes do Estado também são capazes de perpetrar a violência seja por atos ou por omissão. Outra razão pela que tem sentido utilizar este marco é porque esta definição é legalmente vinculante para os quatro países do estudo, de forma que se pode empregá-la para pesquisar se o Estado está cumprindo com suas obrigações a este respeito.

Ainda que a pesquisa se baseie na definição de violência formulada pela Convenção e compartilhe este enfoque de gênero e poder, focaliza especificamente na violência doméstica, porque é o âmbito comum de atuação das DM nos quatro países. É importante esclarecer que o termo **violência doméstica** é usado especificamente para referir à violência doméstica perpetrada contra as mulheres, refletindo a análise feminista da dicotomia entre o público e o privado, como anteriormente mencionado. Considera-se ainda, que este termo não equivale a a “violência (intra) familiar”, uma vez que este não reflete necessariamente uma análise de gênero e poder.

Outro conceito é a abordagem integral(holística) sobre a violência, aplicada tanto na análise do problema como nas medidas para erradicá-lo. Esta abordagem pode, por exemplo, ser usada para refletir sobre como as relações de poder baseadas no gênero podem tornar possível e reproduzir a violência em diferentes esferas sociais. Outras especialistas, como Batres (1999), e a própria Convenção de Belém do Pará, colocam que a DM ou outras instâncias estatais não podem servir como instrumento para eliminar a violência, a menos que possam vencer os mitos nos quais seus agentes crêem e reproduzem através de políticas institucionais, leis e na forma como os policiais que trabalham nas DMs tratam as mulheres em situação de violência.

É importante usar o termo “violência contra a mulher” em substituição à expressão “violência de gênero” como forma de expressar que a interseccionalidade de gênero com outras formas de opressão resulta em diferentes formas de violência que não afetam a todas as mulheres de igual maneira. Finalmente, “**mulheres em situação de violência**” é utilizado de acordo com uma nova abordagem proposta pelo movimento feminista no Brasil, de forma a não fixar uma posição ou a ontologia de mulheres expostas à violência como “vítimas” (Santos, 2005). É uma forma de expressar tanto as relações estruturais de poder que constituem tal ‘situação’ como a *agência* destas mulheres para sair desta situação.

O conceito de **acesso à justiça** utilizado nesta pesquisa está fundamentado na mesma análise de gênero e poder, além de uma análise do Estado e cidadania. Uma crítica feminista ressalta que os sistemas judiciais que devem prover a justiça, muitas vezes reproduzem relações desiguais de gênero, por exemplo, quando um(a) juiz(a) dita sentenças a favor dos homens mesmo quando existem evidências de culpabilidade contundentes contra ele, ou quando um(a) funcionário da DM faz mediações ou aplica medidas de proteção que promovem a unificação familiar. Por conseguinte, o termo “justiça de gênero” (Goetz, 2007) tem sido desenvolvido para insistir que os sistemas judiciais incorporem as disposições relevantes aos direitos das mulheres reconhecidas em várias convenções internacionais, na Convenção de Belém do Pará e nas constituições e leis nacionais.

De acordo com uma análise de gênero e poder, um conceito de acesso à justiça que se baseie unicamente na responsabilidade individual não pode trazer justiça às mulheres em situação de violência. Antes, deve reconhecer tanto as responsabilidades do Estado como os direitos das mulheres. Um conceito que seja uma “mera declaração da possibilidade de toda pessoa de acudir ao sistema previsto para a resolução de conflitos de acordo com o ordenamento jurídico de cada país” (Facio, 2004, 6) não capta a situação que é enfrentada pelas mulheres em suas casas, na sociedade e em relação ao Estado. O problema é que esta “possibilidade” atribui implicitamente ao indivíduo responsabilidade de acceder ao sistema de justiça, e conseqüentemente, não reconhece a obrigação do Estado em aprovar leis que garantam este acesso para todas as pessoas, e em formular e implementar políticas e mecanismos. Segundo Facio, o acesso à justiça tem que ser entendido de uma forma dual e complementar, onde por um lado se reconhece os direitos, e por outro lado, as responsabilidades. “É um direito humano que envolve tanto o dever do Estado em garantir um serviço público, como o exercício dos direitos pelos habitantes deste Estado” (Facio, 2004, 6) A seguir se desenvolverá este conceito de Estado, para em seguida explorar o conceito de cidadania das mulheres.

Este conceito de acesso à justiça implica numa certa compreensão de Estado, a qual não se fundamenta nos distintos enfoques simplistas que percebem o Estado como um simples instrumento. Em um extremo estão aquelas análises que afirmam queo Estado é um instrumento neutro que possibilita a qualquer pessoa ter acesso à justiça. Esta abordagem tem sido criticada numa perspectiva feminista, por exemplo, por Goetz (2007) e Facio (2004). No outro extremo estão as críticas (por exemplo, MacKinnon, 2005) que consideram que o Estado é unicamente um instrumento de interesses machistas, uma vez que o estado não pode desempenhar um papel efetivo para por fim à violência ou à discriminação contra as mulheres.

Em oposição, o conceito utilizado nesta pesquisa reconhece o Estado como um complexo

de instâncias que impõe o poder de diferentes maneiras e que pode representar diversos interesses. Fundamenta-se na suposição que reconhece a complexidade do Estado, a qual pode ser identificada de diversas formas. Da forma como se considera o Estado, ele não é uma entidade única, uma “caixa preta” cujo conteúdo é impenetrável e uniforme. (Brodie, 1995; Corrigan e Sayer, 1985). Consta de um sem número de instâncias, além de agentes individuais que formulam, promovem e executam as leis, orçamentos, políticas, etc. Este conceito torna mais fácil entender como, no caso do Brasil, a primeira Delegacia da Mulher (parte da organização policial subordinada ao nível estadual) foi criada em 1985, embora não existisse uma lei sobre a violência doméstica, a qual, por sua vez, só foi aprovada em 2006 (uma lei federal), quando já existiam mais de 200 DM em todo o país. Também se pode entender porque as instituições governamentais e ministérios não possuem o mesmo nível de compromisso com as redes e comissões contra a violência que existentes nestes mesmos governos.

Outro aspecto da complexidade do Estado são os múltiplos e até contraditórios interesses que podem representar ou trabalhar a seu favor, e a forma com que o Estado os impõe sobre as mulheres e/ou setores da sociedade (Pringle e Watson, 1992). Por conseguinte, mesmo que o Estado se comprometa a reconhecer os direitos das mulheres, outros interesses podem interferir e fazer com que na prática este acesso à justiça não se efetive. Um exemplo pode ser extraído dos casos em que uma política é formulada ou uma lei é aprovada criando um tribunal específico para a violência familiar ou para a defesa dos direitos das mulheres, sem a aprovação de um orçamento correspondente que garanta sua implementação e funcionamento. Outro exemplo é o discurso sobre o gênero ou sobre a violência contra as mulheres que pode ser adotado por instituições e/ou programas de governo e os efeitos que estes discursos podem ter na vida das mulheres. Fraser (1998) analisou como certos programas no âmbito judicial tinham como finalidade converter as mulheres em “clientes passivas de necessidades administráveis”. Esta conversão se dava através da intervenção de especialistas que definiam quais são as necessidades destas mulheres. Morgan (1981) também fez uma análise do processo através do qual o Estado intervencionista forja os problemas sociais para refletir certos interesses. Ela ilustra como o Estado através dos seus programas e políticas converte as “mulheres espancadas”, conceito articulado pelo movimento feminista, em passivas “clientes dos programas” (Morgan, 1981).

É imprescindível indicar que o Estado tem diversas formas de impor idéias, das quais uma das mais importantes é a “regulação moral” (Corrigan y Sayer, 1985), através da qual torna-se capaz de impor certa ordem – por exemplo, a divisão entre o público e o privado – de forma que esta ordem é percebida como normal, natural ou óbvia. Portanto referências aos interesses institucionais devem sempre se basear na idéia de que estes interesses não são neutros.

É justamente por este conflito entre interesses contraditórios que se tem considerado como insuficiente ter uma convenção e uma lei para eliminar a violência contra as mulheres e punir devidamente todos os agressores. A inatência para que o Estado cumpra com seus deveres, nomeado como devida diligência persiste. Esta exigência está inscrita, por exemplo, na Convenção de Belém do Pará (art. 7, inciso b). Há um número cada vez maior de medidas para reforçar ou promover esse compromisso, seja através de instâncias do próprio Estado ou agências não governamentais que insistem na aplicação destes mecanismos ou fiscalizam sua implementação. Um exemplo de medida envolvendo setores não governamentais são os diversos observatórios que existem para monitorar o cumprimento

das leis e convenções e seu impacto na vida cotidiana das mulheres. No Brasil, por exemplo, um consórcio envolvendo universidades e organizações da sociedade civil, com o apoio do governo federal, criou o Observatório Lei Maria da Penha, para monitorar a implementação da nova lei sobre a violência doméstica (Lei 11.340/2006). Outro exemplo, desta vez envolvendo uma iniciativa da Presidência da República, pode ser extraído da ação levada ao Supremo Tribunal de Justiça pelo próprio Presidente da República que, frente à resistência de alguns juízes em aplicar a Lei Maria da Penha, ingressou com pedido em favor do reconhecimento da constitucionalidade da nova legislação.

Neste trabalho, adota-se a definição de devida diligência elaborada pela Relatora Especial para a Violência contra as Mulheres da ONU, a qual é formulada em duas partes:

- (a) Centra-se na obrigação do Estado em transformar os valores e instituições sociais que sustentam a desigualdade de gênero, ao mesmo tempo em que responde efetivamente à violência contra a mulher quando esta ocorre; e
- b) examinar as responsabilidades compartilhadas entre Estado e os atores não-governamentais no que diz respeito à prevenir e dar respostas à violência e a outras violações dos direitos humanos das mulheres (Comissão de Direitos Humanos, 2006)

Esta definição alinha-se a outros conceitos chave adotados neste marco teórico, uma vez que associa a violência contra as mulheres à desigualdade de gênero. Esta associação, por sua vez, implica na necessidade de um enfoque integral, tanto para analisar os caminhos pelos quais a desigualdade se reproduz – tornando a violência possível – quanto identificando as formas de prevenir e erradicar a violência e a desigualdade.

É imprescindível que esta análise integral de gênero e poder seja aplicada nas instituições policiais de forma a se compreender os processos e os desafios que estas instituições enfrentam na defesa dos direitos das mulheres, em especial no que toca a violência contra as mulheres. Tradicionalmente estas instituições têm imposto a ordem através da força física e da repressão armada, alma do serviço policial, ou de “sua força”. O patrulhamento tem sido identificado como o verdadeiro trabalho da polícia – um trabalho de verdade para homens de verdade., sendo que o significado de gênero pode variar de uma instituição para outra.⁶ Por isto, as mulheres tem sido sistematicamente excluída dos postos mais operativos. No entanto, através das DM e da modernização das instituições, o trabalho de polícia tem passado por grandes transformações. Embora a polícia ainda use a força para impor a ordem em determinadas circunstâncias, ela agora também pode usar uma regulação moral, na qual a ordem imposta se baseia em certa configuração da dicotomia entre o público e o privado. As DM trouxeram uma grande mudança para a atividade cotidiana da polícia, uma vez que antes eles ignoravam a violência doméstica, ou quase sempre revitimizavam as mulheres atribuindo-lhes responsabilidade pela violência que haviam sofrido e, assim, mantendo a dicotomia entre público e privado. No entanto, dadas as complexidades do Estado, não se deve supor que a introdução das DM na estrutura da polícia tenha significado que as velhas práticas e as velhas formas de compreender a violência contra a mulher tenham automaticamente desaparecido.

⁶ Ver como exemplo as construções da masculinidade em uma academia militar em McCoy (1995)

Batres (1999), por exemplo, argumenta sobre a necessidade de começar uma análise de gênero da violência doméstica e o papel da polícia e do sistema judicial. Com base nesta análise, ela propõe a necessidade de realizar capacitações com o(a)s e policiais para mudar os valores e os mitos discriminatórios, por exemplo, a atitude comum entre operadores/as da justiça de não deter a um homem, mesmo quando ele pode colocar em risco a vida da mulher. Um exemplo da persistência destes mitos foi revelado em um estudo no Peru, no qual se encontrou que quase a metade dos agentes policiais era a favor das mediações apesar de ser um procedimento que já havia sido proibido pela lei. Por conseguinte, as propostas acerca de reformas das instituições policiais (Denham, 2008; UNDP e UNIFEM, 2007) e outras instituições judiciais e do setor de segurança (Velasek, 2008) enfatizam a transformação da cultura e dos valores institucionais através de mudança nos serviços para o público e nas políticas internas.⁷

Desde este marco é possível entender as Delegacias da Mulher como entidades criadas para cumprir com a obrigação do Estado de prover o acesso à justiça às mulheres em situação de violência, ainda que ao mesmo tempo enfrentem a problemática de ter que representar a outros interesses, que podem chegar a ser contraditórios com seu propósito. No caso do Brasil, Nelson tem ressaltado que as DM servem para resistir e enfrentar o poder desigual que dá lugar à violência contra as mulheres, mas ao mesmo tempo reproduzem mitos discriminatórios sobre a violência. Por exemplo, apesar de estar trabalhando nas DM, descobriu que as policiais acreditavam que o sistema legal era neutro, por isso, medidas equitativas⁸ como as DM não eram necessárias e eram até discriminatórias (Nelson, 1996). Outro exemplo são as medidas de proteção. O(a)s operadore(a)s das DM no Equador aplicam com maior frequência aquelas medidas que favorecem a união familiar, no lugar daquelas que ordenam a saída do agressor de do lar comum e a retorno da mulher (e seus filhos) para casa.. Existem múltiplos exemplos através dos quais as DM reproduzem valores familiares, apesar de ter mandatos claros acerca da defesa dos direitos das mulheres. É por isto que existem formas de fortalecer o propósito acerca de defender os direitos das mulheres e sua devida implantação.

Uma forma de fortalecer o enfoque sobre os direitos desde uma visão integral e a consequente transformação na vida diária das mulheres é através de redes de serviços, tanto no setor judicial como entre as distintas entidades em nível local. As redes do setor judicial são indispensáveis para assegurar que cada instituição tenha perspectivas semelhantes com relação aos direitos das mulheres. No Peru e no Equador, todavia existem dificuldades para processar casos de violência psicológica, apesar de ser reconhecida pela lei, por falta de procedimentos específicos para quantificar o dano.

Uma rede nacional ou regional poderia talvez ajudar a identificar medidas que possam superar esse tipo de limitação. Por outro lado, as redes locais que integram as DM junto com outras entidades estatais e sociais, particularmente os movimentos de mulheres e feministas, são de suma importância. Todas as entidades integradas devem compartilhar o mesmo compromisso e o mesmo enfoque, a partir seus distintos âmbitos de especialização

⁷ Existem várias abordagens da temática de “gênero e mudança organizacional”, um dos mais abrangentes é o de Levy (1996) que identifica treze fatores diferentes inter-relacionados para conseguir transformar uma organização, seus integrantes e seus afazeres.

⁸ Entende-se medidas equitativas como procedimentos ou outros instrumentos aplicados para conseguir a igualdade.

e mandatos, e estabelecer e manter uma coordenação para conseguir sua meta comum (Sullivan e Keefe, 1999). Desta maneira cumprirão com o segundo aspecto da definição da devida diligência citada acima. Em outras palavras, significa dizer que o Estado e as organizações não-governamentais têm a responsabilidade em comum de prevenir e dar respostas à violência. No entanto, devido às várias diferenças entre eles e seus interesses diversos ou contraditórios, torna-se muito difícil estabelecer e sustentar estas redes.

Ao mesmo tempo em que o conceito de acesso à justiça requer uma análise mais profunda das responsabilidades do Estado, é também necessário definir o que se entende por direitos das mulheres em situação de violência, bem como o que se quer dizer com agência para exercer esses direitos. Um dos princípios deste projeto de pesquisa é o seguinte: a garantia do acesso à justiça por parte do Estado, é ao mesmo tempo indispensável e um fim em si mesmo, mas é também uma forma de capacitar as mulheres para viver livres de violência, exercendo plenamente seus direitos de cidadania. A seguir serão considerados vários aspectos relevantes da cidadania, para em seguida analisá-los mais diretamente em relação à DM.

Em primeiro lugar escolhe-se o conceito de **cidadania** por ser um dos conceitos básicos da associação política: tem que ver com a inclusão das pessoas em uma unidade política [*polity*], e a declaração no âmbito de seus direitos e responsabilidades (Meer e Sever, 2003). No entanto, é necessário problematizar a inclusão no sentido de que tem duas faces: a inclusão tem como característica a exclusão. Isto é, ser cidadão torna-se significativo se existem outras pessoas que não são cidadãs.. Por exemplo, nem todas as mulheres na região estão incluídas na cidadania da mesma maneira e no mesmo grau. Este é um dos resultados, por exemplo, da cobertura geográfica das DM. Apesar das DM serem a mais importante porta de acesso para o sistema de justiça nos quatro países deste estudo, elas estão localizadas apenas em algumas cidades. Isto significa que para mulheres que vivem em zonas rurais ou mulheres indígenas que vivem em suas regiões de origem, assim como mulheres que vivem em outras localidades, o acesso às DM pode ser difícil. Devido a estas formas de exclusão que em alguns casos na região o termo “acesso à justiça para habitantes” é utilizado (Facio, 2004), tomando-se em consideração o fenômeno atual da migração.

Outra maneira em que se pratica a exclusão é captada no conceito que distingue a *cidadania de fato* da *cidadania de direito*. Apesar de ter certos direitos garantidos na constituição política e na lei, nem sempre se pode exercê-los na prática. Goetz (2007) propõe que uma das razões para esta distinção se deve ao fato de que a política está imersa nas relações sociais de poder, onde o Estado e a sociedade em geral separam e privilegiam o âmbito público –onde se exerce primordialmente a cidadania– e o âmbito privado, onde se relega as mulheres na sua identidade de mães e esposas com menos acesso aos direitos cidadãos. Por exemplo, ainda que nos quatro países as mulheres tenham tardiamente sido reconhecidas como cidadãs com direito ao voto na primeira metade do século vinte, no plano internacional apenas em 1993 seus direitos foram reconhecidos como parte integral dos direitos humanos, mais de cinquenta anos depois; enquanto que no nível nacional seu direito de viver sem violência só foi reconhecido anos mais tarde.

Este conceito de cidadania está intimamente ligado à *agência* das mulheres e o sujeito coletivo dos movimentos de mulheres e feministas. Na América Latina, como em outras regiões, a cidadania, longe de ser simplesmente uma identidade é reconhecida como resultado de extensas lutas (Lister, 1998). O propósito destas lutas não é somente o de incluir

mais pessoas ou mais direitos, senão o de construir contra discursos para influenciar a mudança de significado da cidadania, e assim, as relações entre cidadãos (ãs) e o Estado, bem como *la raison d'être* do Estado. (Fraser, 1989). Quer dizer, como sujeito coletivo, as mulheres têm utilizado sua *agência* para reivindicar sua identidade de cidadãs frente ao Estado. Um exemplo é a luta para transformar a dicotomia entre o público e o privado e a agenda pública para que abarque a eliminação da violência contra as mulheres como uma obrigação do Estado. Estas lutas coletivas permitem que as mulheres individualmente se ocupem destas lutas em suas vidas diárias, especialmente para que possam viver sem violência. Em outras palavras, os movimentos de mulheres e feministas da região têm sido os protagonistas destas lutas por uma “cidadania ativa de gênero” (Meer e Sever, 2003; Molyneux, 2007).

Por conseguinte, para que as mulheres em situação de violência possam exercer esta cidadania ativa, elas precisam saber que são sujeitos de direitos e devem assumi-los. As DMs devem contribuir para este objetivo, como parte de uma rede integrada de serviços que deve envolver tanto o sistema de justiça como os serviços comunitários. Reconhecer-se como sujeito de direitos é algo que vai além de ter direitos (Camacho, 2003) e inclui vários aspectos: (1) o que estas mulheres entendem como justiça e como seus direitos; (2) as mulheres devem conhecer seus direitos, (3) as mulheres devem se reconhecer a si próprias como sujeito de direitos, e (4) devem procurar exercer esses direitos. Ainda que seja verdadeiro que, mesmo vivendo em situação de violência estas mulheres não perdem sua *agência*, e também é preciso reconhecer que a violência impede que as mulheres exerçam sua cidadania plenamente.

As DM desempenham um papel fundamental, não somente em prover o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência, mas também por contribuir para eliminar a violência em suas vidas e permitir que as mulheres exerçam seus direitos de cidadania, e elas o fazem de pelo menos três diferentes maneiras. Primeiro, o(a)s policiais e/ou operadore(a)s que trabalham nas DM devem explicar para aquelas que procuram sua ajuda, quais são seus direitos e quais são os procedimentos legais para que ela possa registrar sua queixa. Segundo as DM devem aplicar os procedimentos para a defesa dos direitos das mulheres, por exemplo, através de pesquisas e da aplicação de medidas de proteção, em vez de reproduzir discursos baseados em valores conservadores de preservação da família. Uma terceira maneira de contribuir para o fim da violência na vida das mulheres está relacionada ao tratamento que é dado a estas mulheres quando buscam ajuda nas DM. As mulheres não devem ser tratadas como sujeitos passivos e submetidas à autoridade policial e/ou judicial O(A)s policiais e/ou operadore(a)s que atuam nas DM devem tomar como ponto de partida para os atendimentos o reconhecimento de que: (1) as mulheres sabem do que necessitam (Sullivan e Keefe, 1999) e (2) o papel da DM é ajudar estas mulheres a terem controle sobre a situação que estão vivendo. (Batres, 1999). Através das redes do setor judicial e das redes comunitárias, as DM podem contribuir de maneira mais integral, efetiva e consistente para que as mulheres em situação de violência possam exercer seus direitos como cidadãs. Uma vez que é objetivo deste projeto contribuir para a cidadania das mulheres, dois sujeitos de pesquisa foram selecionados: as Delegacias da Mulher e as mulheres em situação de violência, sendo que estas estão situadas no centro do marco teórico.

Nas próximas seções este marco teórico será aplicado no mapeamento regional das DM, tendo como base os mapeamentos nacionais do Brasil, Equador, Nicarágua e Peru.

As Delegacias da Mulher

A criação das Delegacias da Mulher e o marco nacional, regional e internacional

A criação das Delegacias da Mulher (DM) nos quatro países incluídos neste estudo –Brasil, Equador, Nicarágua e Peru– além de outros países da região, tem origem em dois processos sociais e políticos. Um destes processos tem sido a luta dos movimentos feministas e de mulheres para romper o silêncio em torno da violência contra as mulheres, demandar serviços integrais e defender os direitos das mulheres. O outro tem sido o reconhecimento sobre o dever do Estado de garantir o acesso à justiça e punir, prevenir e eliminar a violência contra as mulheres. Estes dois processos têm sido inter-relacionados e têm se desenvolvido em níveis local, nacional, regional e internacional. Em um período relativamente curto foi possível obter o reconhecimento formal dos direitos das mulheres a uma vida livre de violência e diversos mecanismos foram criados para tornar esse direito efetivo, entre os quais as DM têm sido um dos mais importantes, especialmente no setor judicial. No entanto, estas respostas requerem uma abordagem integral de gênero e poder bem como uma grande coordenação entre os diferentes atores/serviços e instituições envolvidos, para possibilitar que as mulheres tenham acesso à justiça e para que possam viver livres de violência.

Os contextos de desenvolvimento das Delegacias da Mulher

Pode-se situar a criação das Delegacias da Mulher no contexto de grande transformação social que começou a fins dos anos 1970: com mudanças nas relações de gênero e o reconhecimento dos direitos das mulheres.

Em uma época marcada por grandes mudanças e revoluções nas esferas social, econômica e política –que também afetaram os papéis de gênero existentes–, os movimentos feministas e de mulheres empreenderam uma luta para transformar a agenda pública e o reconhecimento dos direitos das mulheres por parte do Estado e da sociedade em geral, desde os espaços locais até o nível nacional, regional e internacional.

Os movimentos feministas e de mulheres latinoamericanas começaram se organizando em torno da violência contra as mulheres nos anos 1970. As demandas em torno da eliminação da violência eram diversas e conectadas. Desde o início, um aspecto em comum

era a luta para quebrar o silêncio, em particular aquele em torno da violência doméstica, convertendo este problema em um tema público.

Outra bandeira de luta foi a oferta de serviços prestados pelo Estado e/ou por ONGs, tais como as casas abrigo e serviços de orientação jurídica, psicológica, social, médica, etc. Estes movimentos também lutavam por mudanças nas políticas públicas, nas leis e nas constituições para que estes direitos fossem reconhecidos e para que o Estado assumisse seu papel de prover os serviços e mecanismos necessários para sua efetivação. As mulheres se mobilizaram não apenas no nível local e nacional, mas também nos níveis regional e internacional. No primeiro encontro feminista da América Latina e Caribe ocorrido em Bogotá, Colômbia em 1981, 25 de novembro foi escolhido como o Dia Internacional da Não Violência contra as Mulheres, data que hoje em dia é celebrada na maioria dos países do mundo.

A organização e a mobilização de mulheres na América Latina e em muitos outros países do mundo tiveram impacto nos Estados e nas organizações internacionais. Em 1975 a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Década Internacional da Mulher, inaugurada com uma conferência internacional no México, a qual se estendeu até o processo de Beijing (1995) e pós-Beijing. No mesmo período, outras conferências, convenções e resoluções da ONU também reconheceram os direitos das mulheres. A primeira foi a Convenção da Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) de 1979. Ainda que, inicialmente, a CEDAW não tenha explicitamente focado o problema da violência doméstica, reconheceu que as mulheres são cidadãs e têm direitos iguais e comprometeu aos Estados signatários a eliminar a discriminação contra as mulheres no casamento e nas relações familiares, assim como na esfera pública. Posteriormente, o direito de viver livre de violência foi incorporado pelo Comitê da CEDAW, como um reconhecimento de que a violência contra as mulheres está diretamente vinculada à discriminação. Outro marco importante foi a Declaração e Programa de Ação de Viena adotada na Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993, a qual reconheceu os direitos das mulheres como parte dos direitos humanos, em particular o direito de ser protegida da violência doméstica.

Em 1994 os Estados membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) assinaram a Convenção de Belém do Pará para a prevenção, punição e erradicação da violência contra as mulheres. A Convenção estabelece os direitos das mulheres, os deveres dos Estados, e mecanismos interamericanos de proteção. Esta Convenção tem sido ratificada por todos os países membros e sua relevância é fundamental. Em primeiro lugar, em todos os países nos quais foi ratificada a Convenção tem força de lei. Segundo, o texto da Convenção apresenta uma análise de gênero e poder que, em larga medida reflete o marco analítico adotado para esta pesquisa.

No preâmbulo da Convenção de Belém do Pará está explícito o reconhecimento de que “a violência contra a mulher é uma ofensa à dignidade humana e uma manifestação das relações de poder historicamente desiguais entre mulheres e homens”. Reconhece as mulheres como sujeitos de direitos e define amplamente seus direitos. Em particular, estabelece claramente que viver livre de violência é um direito das mulheres e que viver em situação de violência impede que elas possam exercer de maneira plena os demais direitos.

A Convenção de Belém do Pará estabelece os deveres do Estado para assegurar que as

mulheres possam exercer seus direitos, refletindo a idéia central da definição de Facio (2004) sobre acesso à justiça, no sentido de que este exercício depende de que o Estado cumpra com sua obrigação de prover as condições necessárias. O campo de ação e responsabilidade do Estado é amplo e profundo. Não se trata apenas de reduzir a violência contra as mulheres, uma vez que a Convenção também estabelece medidas para serem adotadas no setor judicial em particular, assim como em outros setores. A Convenção dispõe que para eliminar a violência deve-se adotar uma estratégia integral que inclui, além da punição de crimes e outras ações no setor judicial – a prevenção, a educação e a sensibilização através de ações do Estado e também de outros atores, incluindo a reforma de padrões socioculturais discriminatórios contra as mulheres.

Estes instrumentos têm sido respaldados por resoluções e mecanismos para sua implementação. Em particular, podem-se assinalar comitês e mecanismos específicos que têm sido criados para fazer o monitoramento das convenções (CEDAW, Convenção de Belém do Pará). No caso da Convenção de Belém do Pará, pessoas ou, organizações não governamentais dos Estados membros podem apresentar petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) se por acaso um Estado não está cumprindo com seus deveres. A Assembléia Geral da ONU também tem aprovado resoluções sobre a eliminação de violência contra a mulher (resolução 48/104 de 1993) e medidas de prevenção do crime e de justiça criminal (resolução 52/86 de 1998) e as resoluções do Conselho de Segurança da ONU sobre mulheres, paz e segurança (resolução 1325) e sobre a violência sexual em conflitos armados (1820). A ONU tem uma Relatora Especial sobre a violência contra a mulher suas causas e conseqüências e, recentemente ela tem dado ênfase às distintas formas para se colocar em prática estas obrigações, por exemplo, através de relatórios sobre a devida diligência (Comissão de Direitos Humanos, 2006) e a formulação de indicadores. O Secretário Geral da ONU também tem publicado relatórios periódicos sobre a temática (Assembléia Geral, 2006). Outra relevante iniciativa realizada para promover a implementação destes instrumentos foi o trabalho para definir modelos de estratégias e medidas práticas para a prevenção do crime e a justiça criminal (ICCLR, 1999). Este *corpus* de convenções e compromissos internacionais criou um “regime global dos direitos das mulheres” (Kardam, 2004) que estabeleceu obrigações estatais para defender estes direitos e continuar a fortalecê-los.⁹

A construção deste regime internacional e regional de direitos das mulheres também incidiu de forma positiva no fortalecimento dos movimentos de mulheres e feminista em sua reivindicação pela efetivação destes direitos. As agências de cooperação internacional não governamentais, bilaterais e multilaterais apóiam a implementação dos direitos das mulheres através de suporte técnico e recursos financeiros para as organizações feministas e de mulheres, e também para os governos. Uma tarefa fundamental dos movimentos fazer com que os instrumentos regionais e internacionais que reconhecem os direitos das mulheres fossem assinados e ratificados pelos governos. Outra tarefa continua sendo a reforma do regime nacional de direitos, através da formulação e implementação de leis, políticas públicas e programas, particularmente através de processos que envolvem os movimentos feministas e de mulheres, assim como a criação de novas instituições. As iniciativas dos movimentos de mulheres e feministas têm sido diversas, incluindo:

⁹ Hoje em dia também existem vários documentos de “boas práticas” sobre a integração de gênero na reforma do setor de segurança (RSS), incluindo as Delegacias da Mulher. Ver por exemplo, UNDP e UNIFEM, 2007; e a caixa de ferramentas sobre gênero e RSS produzida por DCAF, OSCE/ODIHR e UM-INSTRAW (Valasek, 2008; Denham, 2008).

advocacy junto a programas governamentais e instituições do estado, reforma legal, a implementação de programas por ONG de mulheres, de elaboração e divulgação de relatórios paralelos para entidades regionais e internacionais, além de análise crítica¹⁰ das políticas públicas que impedem o exercício de direitos pelas mulheres..

Pode-se dizer que a luta dos movimentos de mulheres e feministas contra a violência contra a mulher tem sido mais exitosa (Molyneux, 2007) pelas mudanças formais alcançadas para o reconhecimento das obrigações dos Estados em proteger os direitos das mulheres. Antes de analisar a implementação destes deveres, cabe indagar sobre as obrigações estatais no nível regional.

A criação das Delegacias da Mulher

Nos quatro países as reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres por reformas para eliminar a violência serviram como catalisador para a criação das Delegacias da Mulher. A criação de um regime global e regional de direitos humanos das mulheres, também foi parte fundamental deste contexto. A seguir outros fatores mais específicos serão explorados, tais como os processos de (re) democratização nos países que participam deste estudo, o papel das instituições governamentais de políticas públicas para mulheres, o papel de protagonista desempenhado por alguns indivíduos, alguns antecedentes institucionais e o aprendizado horizontal entre países.

Mesmo antes da criação das primeiras Delegacias da Mulher, em alguns países já existiam instituições governamentais de políticas públicas para as mulheres que vinham atuando na implementação de programas, iniciando mudanças nas políticas públicas e nas leis relacionadas à violência contra as mulheres. No Equador, a Direção Nacional da Mulher (DINAMU) já possuía programas, como por exemplo, uma linha telefônica para emergência; oferecia serviços, realizava pesquisas e capacitações. No Brasil, o Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF), uma entidade inter-setorial criada pelo governo do estado de São Paulo, em 1983, logo após o retorno ao regime democrático, deu início às transformações nas políticas públicas voltadas para a erradicação da violência contra as mulheres e para a garantia de outros direitos para as mulheres. Como parte desta atuação, alguns anos depois o CECF participou das negociações com a Polícia Civil para definir o mandato e as atribuições da primeira DM, além de participar diretamente na capacitação especializada para as polícias e de outras atividades junto às DM.

O processo de (re) democratização foi parte significativa nos contextos nos quais surgiram as DM em três dos quatro países que integram esta pesquisa. No Brasil, Nicarágua e Peru, as mudanças trazidas pela (re) democratização envolveram também, de distintas formas, mudanças nas instituições policiais. Neste contexto, a criação da DM foi vista como uma medida para melhorar a imagem da polícia (Peru) ou como parte da modernização da instituição e sua autonomia do governo (Nicarágua). A abertura das DM ocorreu em momentos imediatamente anteriores a estas mudanças institucionais –caso do Peru– ou logo após o processo de (re) democratização ter sido colocado em curso –caso do Brasil e Nicarágua–. Nos três países o objetivo foi não apenas de expressar o compromisso

¹⁰ Também existem críticas feministas sobre as possibilidades de implementar os direitos das mulheres através da estratégia de transversalização de gênero. No caso de desenvolvimento em geral, ver, por exemplo, Cornwall ET all. (2007); no caso do setor de segurança, ver, por exemplo, Whitworth (2004).

do novo regime político com os direitos das mulheres, criando canais para defendê-los, mas também teve o objetivo de criar e disseminar um novo mandato para a polícia como uma instituição de serviço público. Situação diferente foi verificada no Equador, onde as Delegacias da Mulher não são instituições policiais, mas são parte da administração de justiça vinculada ao poder Executivo.

De fato, a iniciativa pela criação da primeira DM partiu do Estado. Embora os movimentos de mulheres e feministas brasileiros estivessem pressionando o governo estadual para que este oferecesse respostas para suas reivindicações com relação à violência, estes movimentos não tinham como proposta específica a criação das DM. A idéia de criar uma delegacia especial de polícia partiu do Secretário de Segurança Pública de São Paulo. Ainda que os movimentos feministas e de mulheres tenham apoiado a idéia, suas demandas eram mais amplas. Pediam que as intervenções do Estado fossem além da penalização da violência, com a criação de serviços de atenção integral – de assistência social, jurídica e psicológica – para as mulheres em situação de violência. Neste sentido, a resposta do Estado de criar as Delegacias resultou numa espécie de “absorção restrita” (Santos, 2008) das reivindicações feministas.

A experiência prévia do Brasil, e gradualmente de outros países que criaram Delegacias da Mulher, teve uma influência nos demais países da região. Após a iniciativa brasileira, os movimentos das mulheres e feministas de outros países (e também de outros estados brasileiros) começaram a reivindicar a criação de uma delegacia de polícia especializada, e em alguns casos as demandas se iniciaram vários anos antes destas DMs serem inauguradas. Esta reivindicação ecoou nas instituições governamentais de políticas públicas para mulheres ou na própria polícia. Por exemplo, no Peru, a criação das DM foi incorporada ao Plano Nacional de Desenvolvimento (1986-1990) e em outros documentos, como resposta para a uma proposta de mulheres organizadas de diversos setores. No Equador a DINAMU participou na criação da DM; na Nicarágua a pioneira da DM foi uma mulher chefe de polícia. Outra forma mais específica de influência entre países ocorreu com visitas ou estágios de líderes, futuros chefes e operadores durante o processo de criação das DM.

Depois da inauguração da primeira DM no Brasil em 1985 (chamada *Delegacia da Mulher*) foi criada a primeira DM no Peru, em 1988, instalada em Lima (Comisaría de Mujeres). Na Nicarágua a primeira delegacia foi instalada em Manágua, em 1993 (Comisaría de la Mujer y la Ninez). No Equador a primeira delegacia foi instalada em Cuenca, em 1994 (Comisaría de la Mujer y la Familia). Em cada país as delegacias se expandiram, principalmente no Brasil e na Nicarágua, onde existem políticas para incentivar a criação de novas unidades. Em 2007 havia 403 Delegacias da Mulher no Brasil, 31 no Equador, 32 na Nicarágua e 21 no Peru.

As Delegacias da Mulher (DM) no marco da legislação, políticas públicas e mudanças legais-judiciais para o enfrentamento da violência contra as mulheres

Quando as Delegacias da Mulher foram criadas, eram a primeira ou uma das primeiras políticas públicas para enfrentar a violência contra as mulheres. Após algumas reformas legais, e diversos programas e políticas de governo ocorridas ao longo de muitos anos, estas Delegacias continuam sendo a política mais relevante de modo geral e, em particular

no setor de segurança e justiça. A seguir serão apresentadas mudanças políticas e legais significativas, bem como algumas características que auxiliam a explicar a situação em que as DM se encontram atualmente, tais como a *advocacy* dos movimentos de mulheres e feministas, e os diversos interesses do Estado.

Quando foram criadas as primeiras Delegacias da Mulher, nenhum dos quatro países aqui observados possuía legislação sobre a violência contra mulheres ou a violência familiar. Significa dizer que, as DM foram estabelecidas para punir a violência em um setor do Estado – na segurança pública ou justiça -, enquanto outras leis, outros setores e/ou ministérios, e inclusive os próprios funcionário(a)s e operadore(a)s das DM – não reconheciam a violência contra as mulheres como um assunto da esfera pública, e muito menos um crime. Em alguns casos, havia inclusive contradições entre o propósito das DM e algumas disposições legais. É o caso do Equador, onde durante o primeiro ano da DM, uma mulher não podia registrar queixa contra seu esposo ou contra um membro de sua família nuclear, fazendo com que as funcionárias buscassem outras alternativas que permitissem esse registro.

Desde a criação das DM, em todos os países têm ocorrido mudanças constitucionais e legais substanciais, no entanto essas mudanças podem ser reflexo de distintos interesses, perspectivas ou níveis de compromisso com relação à violência. Por um lado, todos os países assinaram e ratificaram a CEDAW e a Convenção de Belém do Pará. Por outro lado, em alguns países, como no Brasil e Equador, as constituições políticas foram reformadas e passaram a reconhecer explicitamente a violência contra as mulheres como inconstitucional, enquanto que na Nicarágua e Peru, as constituições se referem somente à proteção da integridade física, mental, etc. de todas as pessoas. Leis sobre a violência doméstica foram aprovadas em intervalos que variaram entre um ano após a criação da primeira DM no Equador e quase vinte anos depois, caso do Brasil. Mesmo com uma primeira reforma legal, muitas vezes foi necessário esperar que reformas posteriores fossem realizadas para que se tipificasse a violência (intra)familiar como um crime, distinguindo-a de lesões comuns. No Equador essa reforma continua sendo esperada. Outro elemento importante que reflete as diferentes perspectivas sobre a violência familiar é o fato de que as leis do Equador, Nicarágua e Peru se aplicam a qualquer membro da família até certo grau de consangüinidade ou afinidade, de forma que não se reconhece a especificidade da violência doméstica contra as mulheres. Outro aspecto relevante é a falta de mecanismos para a aplicação da lei. Por exemplo, no Equador e Peru, as leis reconhecem a violência psicológica, mas continua sendo difícil processar estes casos porque faltam mecanismos e instrumentos que permitam mensurar e quantificar os danos sofridos.

As reformas legais e judiciais nem sempre tem sido realizadas para beneficiar as mulheres e o exercício de seus direitos. Por exemplo, no Brasil em 1995, como parte das reformas legais e do Judiciário, foram criados os Juizados Especiais Criminais (Lei 9099/95) para atender crimes e contravenções classificados como sendo de “menor potencial ofensivo”. Ainda que a lei não tratasse especificamente da violência doméstica, dada a natureza dos crimes por ela abarcados – tais como lesões corporais leves e ameaça, a maior parte dos casos registrados nas Delegacias da Mulher passaram a ser processados nesses Juizados. Um dos efeitos mais importantes desta mudança, na visão dos movimentos feministas e de mulheres, foi a banalização da violência doméstica, uma vez que esta passou a ser classificada como de menor gravidade. Após muitas denúncias, protestos e de *advocacy* liderados por representantes desses movimentos, em 2006 foi aprovada um lei sobre a

violência doméstica e familiar contra as mulheres – Lei 11.340/2006, Lei Maria da Penha. Entre as várias mudanças introduzidas pela nova legislação, destaca-se o impedimento da aplicação da Lei 9099/95 aos casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres e a recomendação para que sejam criados os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra as Mulheres, que deverão ser estruturados de forma a permitir a aplicação integral da nova legislação. Entre os quatro países que integram este projeto, a lei brasileira é a única que se dirige exclusivamente à defesa dos direitos das mulheres. Reconhece a existência de cinco de formas de violência doméstica: física, sexual, psicológica, patrimonial e moral. É também a única legislação que apresenta uma abordagem integral sobre a violência doméstica, incorporando medidas criminais (de punição da violência) e também medidas cíveis e do direito de família: guarda de filho (a)s, provisão de alimentos, restituição de bens à ofendida e afastamento do agressor do lar, entre outras medidas que visam à proteção e assistência às mulheres em situação de violência.

Infelizmente não é possível comprovar que as reformas obtidas em prol dos direitos das mulheres são o resultado de um processo evolutivo e linear. Apesar das obrigações regionais e internacionais subscritas pelos Estados, a vontade política dos governos em exercício – em outras palavras, os distintos interesses representados – tem muito a ver com a formulação de políticas públicas e com sua implementação. Como exemplos, em um extremo pode-se assinalar a experiência do Brasil, onde nos últimos cinco anos o governo federal criou uma política nacional e um plano nacional de enfrentamento da violência contra as mulheres, criou mecanismos para sua implementação, dando ênfase particular às DM, incluindo um aumento no orçamento para a ampliação de novas unidades. No outro extremo, na Nicarágua, a atual política de gênero já não faz menção da violência contra as mulheres e a instituição governamental de políticas públicas para a mulher está apenas implementando os projetos relevantes previamente aprovados.

No entanto, nos quatro países têm sido criada ampla gama de programas, políticas e leis voltadas para a violência contra as mulheres, com diferentes níveis de impacto. Existem comissões nacionais interinstitucionais e intersetoriais que têm elaborado planos nacionais contra a violência, existem leis e protocolos tanto no setor de saúde como no judicial para dar atenção especializada à violência contra as mulheres, e em alguns países foram criados os Juizados e Tribunais específicos para tratar da violência contra as mulheres.

O conjunto de leis e políticas existentes indica que tem havido reformas e avanços significativos para o reconhecimento e a defesa dos direitos das mulheres para o acesso à justiça, para que possam exercer plenamente sua cidadania e viver sem violência. No entanto, ao situar as DM como a política mais importante ou uma das mais importantes, significa dizer que ainda há muito a ser feito para que os compromissos assumidos pelos estados sejam convertidos em serviços de atenção que integrem todos os serviços, programas e instituições necessários para prevenir e eliminar a violência a partir de enfoque de gênero e poder, tendo como principal estratégia atacar a raiz da violência - a discriminação de gênero que a possibilita. As contribuições da DM para que se atinja este objetivo, a perspectiva de seus mandatos e os serviços especializados que disponibiliza, serão analisados a seguir.

As Delegacias da Mulher

A seguir serão analisadas as Delegacias da Mulher nos quatro países, concentrando-se nos seguintes aspectos: os mandatos, a institucionalização e os procedimentos especializados, políticas e serviços oferecidos. A abordagem sobre gênero e poder será utilizada para esta análise, considerando esses aspectos em termos da contribuição das DM para o acesso à justiça. É importante estudar as suposições que sustentam os diferentes aspectos: tanto os formais, ou seja, os mandatos e a institucionalização, como aqueles que são parte do cotidiano do funcionamento das DMs, por exemplo, as atitudes do(a)s policiais e funcionário(a)s que colocam em prática os mandatos e protocolos através de procedimentos e serviços especializados. Inicia-se com uma breve descrição sobre o tratamento que era oferecido às mulheres em situação de violência nas delegacias de polícia comuns ou em instituições simulares antes da criação das DM.

Os Antecedentes das Delegacias da Mulher: A atenção para mulheres em situação de violência antes de sua criação

Nos quatro países, antes da criação das Delegacias da Mulher (DM), as delegacias policiais comuns ou instituições similares que prestavam atendimento às mulheres não reconheciam os direitos das mulheres e aquelas mulheres que ali chegavam para registrar queixas de violência doméstica eram tratadas com base em valores familiares e estereótipos conservadores que reproduziam a desigualdade de gênero. Havia várias maneiras de dissuadi-las do registro da queixa ou seguir um processo judicial. Uma delas consistia em convencê-las de que elas tinham que pensar primeiro em seus filhos ou na preservação de suas famílias. Outra maneira era fazer com que as mulheres se sentissem culpadas pela violência que havia sido praticada contra elas. Outra tática frequentemente utilizada consistia em ignorar a mulher ou mandá-la para casa, argumentando que as “brigas domésticas” não eram um assunto de polícia. Quando uma queixa era aceita, não raro o caso era encaminhado através de uma proposta de mediação realizada na própria delegacia, uma vez que não existiam leis específicas para a violência doméstica e havia uma atitude discriminatória que levava a não aplicação das leis existentes, por exemplo, em casos de agressões.

Essas formas de mediação, chamadas de “acordos extrajudiciais” na Nicarágua, “atas de respeito mútuo” no Equador, e “conciliações extrajudiciais” no Peru, eram aplicadas com frequência nos quatro países. Os movimentos de mulheres e feministas em todos os países advogavam para eliminar estes procedimentos, assinalando como violavam contra os direitos das mulheres de várias maneiras. Por exemplo, na Nicarágua para que fossem feitos estes “acordos extrajudiciais”, as mulheres precisavam renunciar a seu direito por julgamento, o que implicava que a polícia assumia também o papel de juízes. Nas decisões assinadas, as mulheres agredidas tinham que aceitar parte ou toda a culpa (Nicarágua, Equador) pelas agressões sofridas, comprometer-se a não provocar seus parceiros e buscar harmonia no lar, enquanto os agressores apenas se comprometiam a não agredir as suas companheiras novamente (Equador). No Brasil, ainda que já procedimento existisse nas delegacias comuns, foi aplicado com maior frequência a partir da criação das DM. Outra variação típica dessas mediações estipulava que ambos tinham que se comprometer e se respeitar mutuamente. Como resultado destas mediações, as mulheres não recebiam nenhuma proteção e estavam longe de ver acabar a violência, uma vez que muitas

vezes estes procedimentos contribuíam para prolongar essa situação de violência ou, até mesmo, para piorá-la.

Estes procedimentos apontam para os seguintes aspectos em comum: as delegacias de polícia e outras instâncias similares que atuavam no atendimento de mulheres em situação de violência reproduziam e reforçavam a dicotomia entre o público e o privado, segundo a qual a violência contra as mulheres, especialmente a doméstica, não era um assunto da esfera pública e por isso não constituía um crime. Longe de ser reconhecidas como sujeitos de direito, as mulheres que tinham a coragem de chegar às delegacias/instituições eram obrigadas a submeter-se aos preconceitos machistas institucionalizados do(a)s policiais e operadore(a)s da justiça, sem qualquer esperança de que o homem seria castigado ou que a situação de violência pudesse terminar. O Estado ainda não havia assumido nenhuma obrigação específica com respeito à violência contra as mulheres, o(a)s policiais e operadore(a)s de justiça podiam agir segundo seus próprios entendimentos e valores, e as mulheres não tinham à sua disposição nenhum mecanismo especializado através do qual pudessem reivindicar um tratamento digno e o exercício de seus direitos.

As atribuições e os mandatos legais e institucionais das Delegacias da Mulher

Uma das mais importantes mudanças conquistadas através das Delegacias da Mulher e das reformas nos marcos legais nacionais e regional foi o estabelecimento da intervenção compulsória da polícia e dos demais atores do sistema judicial nos casos de violência contra as mulheres. O propósito desta mudança foi assegurar que estes atores dêem às mulheres a oportunidade para exercerem seus direitos, em vez de submetê-las aos preconceitos discriminatórios. A seguir apresenta-se uma análise comparativa sobre como as atribuições e mandatos legais das DM em cada país asseguram o acesso à justiça, baseando-se nos seguintes aspectos: sua localização institucional, as formas de violência que reconhecem; as pessoas que podem ser atendidas, os tipos de crime e suas funções. Esta análise se baseará nos mandatos atuais, já que estes têm variado entre os países e ao longo do tempo.¹¹ Estes mandatos são definidos através de leis e regulamentos sobre a violência, bem como aqueles que se referem ao funcionamento das próprias DM. Em cada um destes instrumentos pode-se identificar elementos que refletem os direitos das mulheres, mas há também aqueles elementos que refletem outras perspectivas. Nenhuma das delegacias investigadas apresenta atribuições e mandatos que refletem integralmente o marco analítico deste projeto.

No Brasil, Nicarágua e Peru, as DM são órgãos policiais, sendo que na Nicarágua e no Peru há uma única instituição policial nacional. No Brasil, onde existem duas instituições policiais por estado da federação – a polícia civil que realiza as investigações (entre outras competências) e a polícia militar que realiza o patrulhamento ostensivo (entre outras atividades) – as DM pertencem à polícia civil de cada estado. No Equador as Delegacias da Mulher não são órgãos policiais; fazem parte do sistema de administração de justiça, localizadas dentro do poder executivo.

As formas de violência que são atendidas nas DM de cada país refletem diferentes maneiras de perceber a violência; nenhum dos modelos nacional corresponde integralmente à

¹¹ No caso do Brasil, onde existem modelos distintos em funcionamento, as informações se baseiam, em generalizações e nas novas normas federais.

abordagem que está sendo adotada neste projeto, ou àquela da Convenção de Belém do Pará. No Equador e no Peru as DM têm como competência atender casos de violência familiar, a qual inclui a violência física, psicológica e sexual, de acordo com as leis de cada país. Na Nicarágua a lei sobre a violência familiar refere-se somente à violência física e psicológica, mas as DM também possuem competência para atender casos de violência sexual. No Brasil existem diferenças entre as DMs nos diferentes estados, mas o mais comum é que as DM atendam os casos de violência familiar, particularmente violência física e ameaças, e de violência sexual.¹² Os mandatos também variam de acordo com a gravidade da violência. Em todos os países, a lei reconhece que a violência familiar pode ser tanto uma infração de menor gravidade, como contravenções ou faltas, como de maior gravidade, como crimes e delitos. As DM do Brasil, Nicarágua e Peru têm competência para atender a ambos os casos, diferente do Equador onde as DM atendem apenas contravenções.

Ainda que em cada país os nomes oficiais das Delegacias da Mulher indiquem que seu propósito é distinguir a violência que é praticada contra as mulheres, elas não têm como interesse defender exclusivamente as mulheres vítimas de violência. Na maior parte das vezes, estas Delegacias apresentam um propósito não oficial de privilegiar a esfera doméstica e familiar, sem apresentar uma análise de gênero e poder. Este direcionamento está bastante evidente no Equador e Peru onde a DM registram apenas queixas de violência familiar e qualquer membro da família –incluindo um homem adulto– pode ser considerado como vítima, de acordo com suas respectivas leis sobre a violência familiar. Na Nicarágua, apesar da lei sobre violência familiar incluir qualquer membro da família até certo grau de consangüinidade, ou cônjuge/parceiro,¹³ as DM só registram denúncia feitas por mulheres adultas, crianças e adolescentes de ambos os sexos, o que reflete outra perspectiva sobre gênero. No Brasil, embora nova legislação –Lei Maria da Penha– enfoque especificamente a violência doméstica e familiar contra as mulheres, com uma evidente perspectiva de gênero e poder, as DM continuam tendo diferentes mandatos que refletem a nova lei, mas não se limitam a ela: algumas DMs atendem outros membros da família que podem fazer o registro de ocorrências e outras formas de violência que não estão previstas na nova legislação, por exemplo, a violência sexual praticada por agressores desconhecidos da vítima, entre outras.

De modo geral, as DM desempenham funções muito semelhantes nos quatro países, ainda que na prática elas se apliquem de maneiras distintas. Todas as DM têm como função: prevenir e investigar a violência, receber denúncias e proteger as pessoas. No Equador, uma vez que as DM são parte da administração da justiça, elas também têm autoridade para punir a violência, aplicar medidas de proteção e de reparação de danos. No Brasil, após a Lei Maria da Penha, as DM têm a atribuição de solicitar ao Judiciário a aplicação das medidas protetivas para as mulheres que as desejarem. No Brasil, assim como na Nicarágua e no Peru, as DM também são responsáveis por cumprir as medidas de proteção que são determinadas pela instância judicial.

¹² Outro exemplo desta diversidade de modelos ocorre com o estado de São Paulo, único estado da federação onde as DM também têm como atribuição o registro e investigação de assassinatos de mulheres cometidos por agressores conhecidos e que tenham ocorrido no espaço doméstico.

¹³ Na Nicarágua a lei 230 não inclui os ex cônjuges e parceiros, diferente do que ocorre no Equador e do Peru.

Além destas funções judiciais (Equador) e auxiliar a justiça (Brasil, Nicarágua e Peru), as DM têm também atribuições mais amplas, refletindo de certa maneira o apelo pela oferta de serviços mais integrals no atendimento às mulheres em situação de violência. No Brasil estas atribuições têm variado segundo a legislação e o ordenamento dos estados, no entanto a nova política federal e a Norma Técnica para Delegacias da Mulher ampliaram estas atribuições para incluir a prevenção e a participação das DM nas redes de atenção locais. No Equador, desde sua criação em 1994 até 2002, os serviços das DM compreendiam a atenção integral (apoio legal, psicológico e social). Contudo, estas atribuições foram parcialmente eliminadas, com a saída das ONGs do modelo de co-gestão e falta de recursos do Estado para cobrir esta oferta. Na Nicarágua as DM têm como atribuições dar atenção especializada em dois níveis: da prevenção secundária e serviços de atenção, que posteriormente foram definidos especificamente como atenção psicológica e social. No Peru, a lei sobre a violência familiar estabelece a atenção integral, mas esta atribuição não está mencionada no Manual de Organização e Funções das DM.

No Brasil, Equador e Peru seus mandatos mencionam especificamente os direitos humanos das mulheres. No Brasil, a Norma Técnica das DEAMS traz referência explícita à Convenção de Belém do Pará. No Peru o mandato das DM está vinculado à CEDAW, mas também faz referência à necessidade de “restabelecer a harmonia familiar”, o que cria uma importante contradição para sua atuação. Na Nicarágua o mandato refere-se a tratar as pessoas com respeito, sem mencionar seus direitos.

De modo geral, os âmbitos de atuação das DMs são mais restritos, quando comparados com a Convenção de Belém do Pará, seja quanto às definições da violência ou quanto às suas funções, o que pode afetar o acesso das mulheres à justiça. Quando as mulheres têm que buscar ajuda em mais de uma porta de entrada ao sistema judicial e/ou várias instituições que intervêm neste processo, este acesso pode se tornar mais complicado.. Por exemplo, se uma mulher em situação de violência procura ajuda na DM, mas seu caso não se insere dentro do mandato legal desta Delegacia, ela será remetida a outra entidade, possivelmente não especializada no atendimento de mulheres em situação de violência. A complicação ocorre por que: (1) existem mais passos alargando seu processo em busca de ajuda, (2) há uma maior necessidade de instituições e serviços especializados; e (3) há a necessidade de maior coordenação entre as instituições e serviços para assegurar que as mulheres sejam atendidas segundo critérios semelhantes e possam completar todos os passos desse percurso.

Estabelecer a obrigação de registrar queixas e oferecer atendimento para mulheres em situação de violência é uma grande conquista. Contudo, esta conquista encontra-se diluída, em primeiro lugar pela atuação restrita das DMs; e em segundo lugar – tal como se verá – pela forma de institucionalização desses procedimentos e serviços.

A institucionalização das Delegacias da Mulher

A institucionalização das Delegacias da Mulher é imprescindível para assegurar sua sustentabilidade, o cumprimento de seus mandatos, o desenvolvimento de modelos padronizados, o controle de qualidade dos serviços e a elaboração e implementação de políticas. A institucionalização não se refere apenas a cumprir com certos requisitos, por exemplo, contar com recursos suficientes, mas se refere também à perspectiva que organizam e

orientam esses processos. Alguns dos aspectos anteriormente assinalados serão analisados aqui: o nível de compromisso institucional formal; a presença de organismos centrais que formulam, executam e controlam as políticas das DM, seus procedimentos, etc.; a adequação e sustentabilidade de recursos humanos, financeiros e materiais; e programas para garantir a qualidade e a abordagem integral da atenção, onde um fator chave de sucesso é a transformação dos valores de gênero presentes na cultura organizacional – a qual dá sustentação a todos estes outros aspectos.¹⁴ A implementação de serviços com uma perspectiva integral de gênero e poder torna-se mais factível se esta estiver também integrada aos processos de institucionalização das DM.

Em cada um dos quatro países aqui analisados, as DM iniciaram seus serviços com apenas uma unidade. Embora este compromisso inicial fosse pequeno teve um grande impacto, uma vez que as instituições estavam entrando em um campo não apenas novo, mas também controverso, cruzando a fronteira entre as esferas do público e do privado quando ainda existiam discursos que contradiziam a necessidade de instâncias especializadas. No Brasil, no início da DM, policiais que trabalhavam na DM acreditavam que a criação de uma unidade policial específica para mulheres era uma forma de discriminação, uma vez que a lei estabelece a igualdade de gênero (Nelson, 1996). Estudos realizados em outros países também assinalam que no início o(a)s primeiro(a)s operadore(a)s das DM também tiveram que enfrentar uma considerável resistência por parte de seus colegas.

No entanto, em todos os países houve um compromisso formal inicial para a criação das DM. A exceção foi Nicarágua, onde as DM só foram criadas formalmente apenas três anos depois da inauguração da primeira Delegacia. No Equador, no início, as DM estavam institucionalmente localizadas do poder executivo. Posteriormente, formulou-se a proposta de que elas fossem transferidas para o Judiciário. No entanto, esta transferência não ocorreu até o momento, tanto pela falta de vontade política e de orçamento, como pela falta de pressão da sociedade civil.

Outro aspecto básico na discussão sobre a institucionalização é a quantidade e sustentabilidade dos recursos. Os recursos financeiros, materiais e humanos alocados para as DM têm sido sempre insuficientes para que elas cumpram com seus mandatos. Esta carência de recursos é um reflexo da infra-estrutura das instituições de modo geral, mas também pode ser um efeito dos valores de gênero presentes na cultura organizacional. Em outras palavras, apenas algumas localidades são selecionadas para ter uma DM, critério que não se aplica a outras especializadas, por exemplo, na investigação criminal. Ainda assim, todos os países têm o compromisso de atender as mulheres em situação de violência – mesmo onde não existam Delegacias da Mulher – sem a especialização que estas delegacias possuem. Pode-se assinalar que tanto no Brasil como na Nicarágua, existem compromissos para continuar criando novas DM; no Brasil este é um compromisso das políticas

¹⁴ Existe uma ampla literatura sobre gênero e a mudança organizacional que contempla vários elementos relacionados, por exemplo, Goetz (1995) y Levy (1996). Este debate também tem sido desenvolvido especificamente sobre a atuação da polícia e a reforma do setor de segurança. Ver por exemplo Denham (2008), UNDP y UNIFEM (2007) e Valasek (2008), os quais contemplam também elementos relevantes sobre os recursos humanos, que não serão retomados na presente análise. Outros elementos importantes encontram-se também assinalados na Convenção de Belém do Pará e a resolução 52/86 da ONU sobre estratégias modelo e medidas práticas, por exemplo, os códigos de conduta, os procedimentos, a capacitação, a devida diligência e o uso da informação e pesquisas destinadas a avaliar e melhorar as políticas.

do governo federal, ainda que as DM sejam organismos que estão sob a jurisdição dos governos estaduais. Existe sustentabilidade dos recursos em todos os países está evidenciada pelos compromissos mantidos pelas instituições ao longo de mais de uma década. A sustentabilidade também está relacionada com a fonte de recursos. Em todos os países os fundos têm sido providos pelos próprios governos e instituições policiais, com exceção da Nicarágua. Historicamente as DM nicaragüenses têm sido amplamente dependentes de doações internacionais, ainda que a própria organização policial e o governo tenham gradualmente assumido maiores responsabilidades sobre esses gastos.

Um aspecto fundamental da institucionalização é a criação e funcionamento de uma instância de direção nacional: encarregada de regulamentar o trabalho das DM; criar protocolos para definir os modelos técnicos e a qualidade dos serviços, monitorando por sua adequada implementação. Instituições desta natureza existem no Equador e na Nicarágua, ainda que tenham sido criadas depois de muitos anos após a criação da primeira DM. No Peru existe apenas uma instância encarregada da supervisão das sete DM instaladas em Lima, mas não há nada semelhante para as demais DM do país. No Brasil, uma vez que as DM são de responsabilidade dos governos estaduais, não existe um órgão ou instituição federal que desempenhe este papel de supervisão e monitoramento. Apenas 3 estados possuem estas instâncias de coordenação estadual.

Uma coordenação nacional é fundamental para a formulação e implementação de programas que podem melhorar a qualidade da atenção e criar normas para os procedimentos e serviços das DM.¹⁵ Algumas vezes, estas organizações não fazem parte das Delegacias da Mulher. No Brasil, Equador e Nicarágua as instituições governamentais de políticas públicas para mulheres têm exercido parte destas funções, de diferentes maneiras e por determinados períodos históricos. Na Nicarágua, por exemplo, houve também um organismo interinstitucional de coordenação. Houve ocasiões que a autoridade desses órgãos não foi reconhecida, especificamente nos casos do Brasil e da Nicarágua, o que poderia ser explicado pela cultura do mando único destas instituições policiais e /ou como consequência da reduzida autoridade formal e reconhecimento das instituições governamentais de políticas públicas para mulheres. Mesmo quando integram a própria polícia, nem sempre esses órgãos de coordenação têm mandato ou autoridade para tomar decisões sobre orçamentos, sobre a perspectiva a ser adotada no atendimento ou sobre a qualidade dos serviços oferecidos; nem mesmo significa que sejam respeitadas dentro da própria instituição policial.

Cabe assinalar também a existência de modelos de gestão interinstitucional e inter-setorial, tanto no Equador como na Nicarágua, que envolviam as DM, instituições governamentais de políticas públicas para as mulheres e organizações e/ou redes do movimento de mulheres/feministas. O balanço sobre as experiências destes modelos de co-gestão é misto. Por um lado, foram reconhecidos como uma fortaleza importante, devido à presença das entidades que coordenavam os aspectos administrativo-financeiros e/ou na provisão de serviços integrais. Em ambos os países estes modelos foram muito elogiados por garantirem serviços integrais e de alta qualidade, de modo a melhorar o acesso à justiça. No Equador este modelo de co-gestão era considerado como indispensável, enquanto que na Nicarágua a co-gestão era também reconhecida como uma contribuição para a governabilidade democrática (PNUD, 2000). No entanto, os modelos não eram sustentáveis

¹⁵ Na próxima seção se examinará os programas de capacitação.

em grande parte pela falta de fundos locais em ambos os países, como também pela debilidade dos acordos entre as partes, particularmente no caso da Nicarágua. Se o principal fator destes modelos de co-gestão eram os serviços integrais e não o modelo gerencial em si mesmo, então existem outras alternativas para criar e fortalecer os serviços integrais dentro das DM e as redes de serviços sem a colaboração administrativo-gerencial, como se analisará adiante.

A institucionalização das DM tem melhorado muito desde sua criação, tanto em nível formal como em nível da cultura organizacional. No entanto, tem se tornado evidente que dois aspectos podem co-existir: de um lado o compromisso formal com as obrigações do Estado em prover o acesso à justiça para as mulheres em situação de violência, e de outro lado, elementos da cultura organizacional que refletem perspectivas discriminatórias, por exemplo, nas atitudes por parte de alguns/as policiais e operadore(a)s. Na próxima seção serão analisados os procedimentos e os serviços especializados que foram sendo introduzidos como o objetivo de colocar em prática as obrigações do Estado.

Os procedimentos, políticas e serviços especializados oferecidos nas DM

Os mandatos legais e institucionais e a institucionalização das DM são concretizados através dos procedimentos, políticas e serviços especializados utilizados no cotidiano das DM. Apesar das várias medidas tomadas para garantir o acesso à justiça através de serviços especializados, alguns estudos têm demonstrado que o(a)s policiais e/ou operadore(a)s/as que atuam nas DM nem sempre implementam os procedimentos e serviços de forma não discriminatória e que promova a capacidade das mulheres de se tornarem sujeitos de direitos, seja por fatores institucionais (leis, políticas, normas) ou individuais (percepções, atitudes).

Um importante obstáculo para o acesso à justiça é a aplicação contínua de mediações ou conciliações em vez de realizar a investigação e encaminhar os casos a um juízo oportuno. Tal como exposto acima, estes procedimentos eram aplicados antes da abertura das DM. Depois da criação destas delegacias especializadas, as experiências em cada país tem sido diferente: no Equador foram proibidas e praticamente já não são utilizadas, no Brasil existem relatos de que até pouco tempo atrás (antes da Lei Maria da Penha) algumas DM ainda realizavam estes procedimentos, enquanto que na Nicarágua e no Peru têm uma longa história conflituosa em torno das mediações. Em todos os países os movimentos feministas e de mulheres têm se posicionado contra a aplicação deste procedimento. Na Nicarágua e no Peru os movimentos de mulheres e feministas atuaram no sentido de modificar esses procedimentos, assinalando que as mediações/conciliações impediam que as mulheres exercessem seus direitos.¹⁶ Estes movimentos obtiveram algum grau de sucesso na eliminação das mediações/conciliações. No entanto, as atitudes do(a)s policiais e demais agentes que atuam nas DM têm sempre se dividido com respeito à efetividade e dos benefícios deste processo. Na Nicarágua, depois de vários anos sem praticar este procedimento (pelo menos oficialmente), atualmente ele tem sido aplicado abertamente, agora sob o nome de “procedimento de conciliação” No Peru, no ano de 2008 um projeto de lei foi apresentado para promover uma reforma à lei sobre a violência familiar. Este projeto, entre outras mudanças, autorizava a polícia, e as DM em particular,

¹⁶ Outra análise em nível regional também tem criticado a prática porque atenta contra os direitos humanos das mulheres, por subordiná-los ao valor da unidade familiar (Rioseco Ortega, 1999).

a realizar conciliações. Contudo, após uma bem sucedida campanha dos movimentos de mulheres e feministas, esta reforma não foi aprovada.

Enquanto a mediação/conciliação são procedimentos que não devem ser utilizados e até mesmo são declarados como ilegais, resta analisar se nas DM se aplicam os procedimentos especializados planejados para prover o acesso à justiça para as mulheres de forma adequada. No caso das medidas de proteção, no Equador se tem demonstrado que o(a)s funcionário(a)s das DM selecionam quais medidas aplicar, muitas vezes orientados por valores conservadores sobre família. Por exemplo, se descobriu que este(a)s operadore(a)s da justiça aplicam mais à medida que impede o agressor de se aproximar da vítima (boleta de auxílio) e a prisão temporária que esta medida autoriza, evitando a aplicação de punições mais severas. Sobretudo não aplicam as duas medidas que afasta o agressor do lar e de autorizam a mulher a retornar e permanecer em sua casa. (CEPAM, 2005).

A capacitação dos agentes que atuam nas DM tem sido identificada como um fator chave para garantir que as mulheres recebam atenção adequada nos serviços. Este treinamento está previsto na Convenção de Belém do Pará, nas resoluções da ONU e nos documento de “boas práticas”.¹⁷ Nos quatro países tem havido experiências diversas, que se podem ser classificadas com base em três fatores (1) se as capacitações é parte de um programa institucional nacional; (2), se as capacitações são ministradas por ONGs de mulheres; e (3) o enfoque e o conteúdo do programa. A efetividade da capacitação depende destes três fatores, entre outros. Um estudo realizado no Equador mostrou que o uso dos resultados de pesquisa nas capacitações pode contribuir para melhorar sua efetividade (Camacho, 2003). Por outro lado, as capacitações devem ser dadas a partir da perspectiva dos direitos das mulheres, o que depende em certo grau de quem oferece a capacitação. No Brasil alguns estudos mostraram que algumas policiais mudaram sua perspectiva sobre a violência e até mesmo sua identidade depois de ter contato com o discurso feminista dos movimentos de mulheres e feministas (Santos, 2005). No entanto estas capacitações dependem da iniciativa local e das relações entre a polícia e dos movimentos feministas e de mulheres. Mesmo que exista um programa nacional de capacitação com a vantagem de ser sistemático e ter um maior alcance, não há necessariamente a garantia de que estas capacitações sejam realizadas a partir de uma perspectiva de gênero, poder e direitos ou que ele abarque todos os temas relevantes, tais como violência baseada no gênero, direitos humanos, intervenções em momentos de crise, leis e convenções internacionais, entre outros). Um obstáculo à efetividade da capacitação é a política de rotatividade de pessoal nas instituições policiais. Eventualmente, policiais e outros agentes que atuam no setor de segurança e justiça que foram treinados e sensibilizados são transferidos para outros setores e novo treinamento precisa ser oferecido para as pessoas recém chegadas.

Existe um forte debate sobre a relevância de ter pessoal exclusivamente feminino nas DM, que pode ser vinculado ou não ao tema da capacitação. A proporção de homens e mulheres trabalhando nas DM varia de país para país. Na Nicarágua o decreto de criação das DM determina que seu staff seja formado apenas por mulheres, o que normalmente se cumpre na prática. No Brasil, Equador e Peru, há um número maior de mulheres. No início das DM no Brasil acreditava-se que o fato do atendimento ser realizado por mulheres, haveria maior facilidade nesta interação com as mulheres usuárias que, por sua vez,

¹⁷ Alguns países na região têm priorizado o desenvolvimento de programas de capacitação especializada, sem criar unidades especializadas, como são as DM. Um exemplo em particular é na Guiana (Guyana Police Force, s.d.)

se sentiriam maior confiança para registrar suas queixas. Esta posição foi bastante criticada pelas feministas por ser essencialista. Em oposição, as evidências têm demonstrado que um fator mais relevante é a perspectiva de gênero incorporada pela instituição em si mesma. (Ostermann, 2003) e a atitude do(s) funcionário(a)s no tratamento que oferecem para as usuárias. (ICCLR, 1999). Contrastando com a opinião das feministas no Brasil, na Nicarágua, a primeira chefe nacional das DM argumentava que a necessidade de policiais mulheres se fundamentava em um “essencialismo estratégico”, no sentido de que as policiais iriam tratar melhor as usuárias, não apenas porque eram mulheres, mas também porque haviam sido capacitadas em uma de perspectiva de gênero e poder, e por estarem comprometidas com esta perspectiva (Jubb, 2001).

Por outro lado, no Equador e no Brasil encontram-se relatos de policiais e operadores que não desejam trabalhar nas DM, por considerar este trabalho terá um impacto negativo em suas carreiras, devido à falta de suporte que as DM recebem em suas instituições. Os movimentos de mulheres e feministas em cada país também apresentam diferentes perspectivas sobre este tema da exclusividade do atendimento realizado por mulheres: no Brasil nunca houve a proposta de que o pessoal da DM deveria ser exclusivamente feminino; no Equador conseguiram apenas assegurar que a Delegada seja uma mulher, ainda que depois de vários anos esta disposição tenha se modificado; na Nicarágua os movimentos se organizaram em torno da proposta de que o staff da DM fosse totalmente de mulheres se propôs que fossem unicamente mulheres. No entanto considera-se que a capacitação com um enfoque de gênero e poder – com ou sem pessoal exclusivamente feminino – é o fator determinante para a qualidade do serviço.

A atenção integral é um dos fatores mais importantes para garantir os serviços especializados. Sobre esse assunto, um dos aspectos mais debatidos trata da forma de organização desses serviços: se devem funcionar nas próprias delegacias e/ou em coordenação com outros serviços e atores em suas próprias instalações. Onde existem serviços integrados funcionando dentro da própria DM, eles tem sido oferecidos por uma combinação de profissionais de diversas áreas: advogado (a)s, psicólogo (a)s e/ou assistentes sociais. Enquanto na Nicarágua e no Equador a prestação destes serviços depende das atribuições institucionais (Nicarágua) ou do modelo de co-gestão (Equador), no Peru e no Brasil a prestação destes serviços, na prática, não reflete a política nacional. No Brasil algumas DM continuam oferecendo atendimento integrado dentro das próprias Delegacias, ainda que a nova política nacional enfatize o uso das redes de serviços (onde os serviços não-policiais são oferecidos em outros locais). No Peru a atenção integral esta determinada pela lei, mas os serviços nunca foram incluídos no manual de organização e funções da DM. Onde estes serviços existem dentro das próprias DM este tem sido considerado como um aspecto *sine qua non* da razão de ser das próprias Delegacias da Mulher: tanto é considerado como indispensável para garantir o efetivo e adequado acesso à justiça para as mulheres (Equador) como se acredita que sua eliminação criaria um obstáculo para o desenvolvimento do próprio trabalho policial (Brasil).

Existem vários fatores que devem ser considerados quando se pretende avaliar esses serviços. É necessário que haja uma boa coordenação entre o(a)s profissionais e a polícia. Para que os serviços sejam verdadeiramente colaborativos, todos deveriam compartilhar do mesmo enfoque que promove as mulheres como sujeitos de direitos. Outro fator é a necessidade de uma atenção coordenada caso-a-caso, o que pode ser feito mesmo se os serviços não funcionam todos sob o teto. Além disso, tanto o(a)s profissionais como

o(a)s policiais e agentes das DM devem ser capacitados/as adequadamente a partir da mesma perspectiva. Ter todos ou vários serviços num mesmo espaço pode facilitar muito o acesso à justiça para que as mulheres, porque elas não precisam ir a vários lugares para serem atendidas. Normalmente todos os serviços oferecidos nas DM são gratuitos, outro fator fundamental para promover o acesso à justiça. No entanto, estudos realizados nestes quatro países bem como em outras partes do mundo tem demonstrado como é difícil esta coordenação entre as diferentes agências, serviços e setores em decorrência dos diferentes enfoques institucionais e as diferentes perspectivas sobre gênero entre os diferentes atores, tanto em nível individual quanto institucional. Estes estudos sublinham que muitas vezes a coordenação efetiva depende mais da vontade e compromisso dos atores locais do que dos mandatos institucionais (Solviam e Keefe, 1999).

Outro aspecto chave para o fortalecimento dos serviços especializados oferecidos pela DM é uma adequada coleta de dados e o uso de sistemas únicos de informação em nível nacional. Frequentemente, os dados registrados pela polícia são os únicos disponíveis sobre a violência em uma área particular. No entanto, estes dados podem apresentar muitos problemas, particularmente um alto nível de sub-registro, uma vez que são poucas as mulheres em situação de violência que recorrem às DM. Outro limitante é a falta de dados pessoais que não são registrados, por exemplo, o sexo, a idade, o relacionamento entre a vítima e o agressor, entre outros; sem estes dados torna-se difícil fazer análises que possam servir para avaliar e melhorar as políticas, a capacitação, etc. Muitas vezes as estatísticas policiais das DM refletem a prioridade institucional de conhecer somente a quantidade de casos registrados e esclarecidos. Por essa razão deixam de registrar informações sobre todos os atendimentos que as mulheres recebem dentro da DM, e muito menos recolhem informação de acompanhamento dos casos, tais como (1) resultados dos casos em termos institucionais e (2) o impacto das medidas para por fim à violência. Estes dados globais e estratégicos poderiam ser incluídos em um sistema único e nacional de informações, no entanto, onde houve a tentativa de implementação de sistemas desta natureza, por exemplo, na Nicarágua, não foi possível superar as enormes barreiras colocadas à sua implementação e manutenção. Assim, ainda é difícil conhecer o caminho institucional percorrido pelas mulheres para o acesso à justiça baseando-se exclusivamente nas estatísticas e registros institucionais existentes. Coletar essas informações e analisá-las poderá contribuir para melhorar as políticas públicas, leis, capacitações e serviços.

Visando garantir a especialização das DM a partir de uma abordagem de gênero e poder, considera-se que os seguintes elementos são necessários: (1) a implementação de procedimentos formulados para garantir a prevenção e a punição da violência; (2) a capacitação e treinamento do(a)s policiais para que apliquem estes procedimentos de modo a refletir a abordagem integral de gênero e poder, (3) coordenação com outras instituições e serviços localizados dentro e/ou fora das DM, visando a oferta de atendimento integral; e (4) outros procedimentos e políticas necessários para contribuir para a prevenção, punição e eliminação da violência, por exemplo, sistemas de informação que registre os dados necessários e a coordenação com outros atores do estado e não governamentais.

As redes de serviços com participação das Delegacias da Mulher

As redes de serviços são um dos fatores-chaves para por fim à violência na vida das mulheres. Pode haver dois tipos de redes: (1) específico para o setor policial-judicial e (2) multi-setorial, amplo e integral, entre todos os atores relevantes que existam na comunidade. A experiência nos quatro países tem sido muito variada, tanto de uma DM para outra como de um modelo histórico para outro. O conhecimento acumulado, tanto nestes quatro países como em outras regiões, ressalta quanto pode ser difícil e complexa esta coordenação e articulação, mas ao mesmo tempo, ressalta como estas redes podem trazer grandes benefícios para as mulheres em situação de violência.

Existem alguns princípios básicos com respeito a como estas redes deveriam operar para contribuir para eliminar a violência. Seu objetivo deve ser ajudar as mulheres em situação de violência a viver sem violência e exercer plenamente seus direitos de acesso à justiça e de cidadania. Outro princípio é que deve haver colaboração entre as várias instituições e organizações no sentido de acompanhar a mulher em situação de violência através de todo o sistema.

Um terceiro princípio é que as mulheres não devem ser consideradas como clientes passivas, mas devem ser colocadas no centro deste modelo e devem ser tratadas com pessoas com capacidade de decisão (*agency*). Isto significa que o ponto de partida deve considerar que as mulheres em situação de violência sabem o que necessitam. (Batres, 1997; Sullivan e Keefe, 1999). É importante também que esta rede integre serviços que dêem para as mulheres as ferramentas e as condições necessárias para que possam sair definitivamente da situação de violência (incluindo a capacitação, a reabilitação, apoio para sair de casa ou ser reintegrada a seu lar). Por outro lado, significa também que as redes devem ser organizadas em torno das necessidades das mulheres e como elas acessam e utilizam os serviços, para oferecer o apoio que necessitam. Aqui é indispensável levar em conta as diferenças entre as mulheres, por exemplo, com relação à disponibilidade de recursos e o tipo de apoio que solicitam. A coordenação destas redes não é somente uma boa idéia, uma vez que sua organização através do Estado está prevista na Convenção de Belém do Pará (art.8)

A coordenação entre os atores do sistema judicial é fundamental para garantir o acesso à justiça, um julgamento justo, a segurança das mulheres em situação de violência e a punição dos crimes de violência doméstica contra as mulheres. Esta coordenação é uma via de mão dupla: das DM para o Judiciário, para onde encaminham as queixas para serem julgadas e receber sentenças; e dos Juizados e/ou Tribunais para as DM (em alguns países) para a execução das sentenças e das medidas de proteção. No setor judicial dos quatro países têm sido criadas unidades especializadas em várias instituições estatais que têm como objetivo atender ao público e /ou oferecer assessoria técnica aos e as funcionário(a)s, ainda que em todos os países as DM continuem sendo a principal ou a única porta de entrada para o sistema de justiça. Estas unidades especializadas podem estar localizadas em: tribunais, delegacias policiais (no caso do Equador as DM integram a administração de justiça), departamento de medicina legal, ministério público e a Suprema Corte de Justiça. Entre as limitações de atuação destas instituições destacam-se: a não implementação de serviços criados em lei; recursos humanos e financeiros limitados; pouca capacitação

ou capacitação sem enfoque de gênero e poder; protocolos inexistentes, inadequados ou não implementados; as mulheres não são corretamente informadas sobre seus direitos e sobre os procedimentos; a revitimização das mulheres; e o tratamento que recebem se baseia em preconceitos e mitos que reproduzem a dicotomia entre o público e o privado. A coordenação entre os atores muitas vezes consiste apenas em encaminhar um caso de uma etapa para a seguinte, cumprindo com os requisitos legais, sem qualquer colaboração estratégica entre os atores. As dificuldades de coordenação setorial frequentemente incluem a falta de sistemas únicos de informação bem como a falta de modelos de atenção e protocolos que tratem as mulheres como sujeitos de direitos.

As redes comunitárias multi-setoriais são uma marca de qualidade de serviços integrados para atender a mulheres em situação de violência uma vez que eles permitem (1) que as mulheres exerçam seus direitos e (2) que Estado cumpra com suas obrigações. Estas redes devem ser amplas, multi-setoriais e integrais, tanto em termos dos atores envolvidos, quanto dos serviços que são oferecidos. Seu campo de ação pode incluir: por um lado o acompanhamento das mulheres em situação de violência e de outro lado o acompanhamento dos agressores; campanhas públicas de sensibilização; capacitação para provedores de serviços; um sistema único de informação; e a difusão de informação sobre os direitos das mulheres, os serviços disponíveis e os procedimentos. As redes complementam e fortalecem o trabalho dos atores individuais, incluindo as DM. Em relação às DM em particular, podem aprofundar o trabalho de prevenção, proteção e educação que realizam. Estas redes podem incluir, não apenas organizações e atores institucionais, mas também atores informais e indivíduos. Por exemplo, pode-se formar e capacitar a redes de promotoras nas comunidades para que as mulheres tenham um lugar onde pedir informação. As promotoras podem ser mais acessíveis do que as instituições do estado e podem desempenhar um papel importante ao explicar para as mulheres seus direitos e serviços disponíveis na sua comunidade, assim como acompanhá-las em seu caminho. A partir desta abordagem, as redes podem desenvolver um trabalho de prevenção primária a nível comunitário, e não apenas em casos individuais de mulheres em situação de violência. Quando bem posicionadas, as redes podem realizar programas de educação e sensibilização dirigidos ao público em geral contribuindo para mudar os padrões socio-culturais discriminatórios.

Em cada um dos quatro países tem havido diversas experiências com redes. Em alguns casos elas surgem como iniciativa local, enquanto que em outros, principalmente na Nicarágua e no Equador durante as fases de co-gestão, as redes foram parte do modelo de atenção. Nestes dois países já não existem mais modelos nacionais de coordenação inter-setorial entre as DM e outros centros e instituições seja em nível local ou nacional, ainda que existam coordenações locais organizadas por iniciativas locais em cada um destes níveis. No Brasil uma nova política federal tem normatizado a criação de redes, no entanto, esta política não foi implementada em todo o país. No Peru existem diversas formas de colaboração em nível local dependendo da iniciativa das autoridades, não havendo também a coordenação interinstitucional com as DM. Entre as organizações ou instituições que atuam de forma coordenada com as DM estão ONGs de mulheres e/ou os Centros de Emergência da Mulher (CEM), órgãos do Ministério da Mulher e Desenvolvimento Social (MIMDES). Atualmente existem 68 CEM no país, os quais nem sempre estão localizados junto às DM .

Existem vários debates sobre o papel dos distintos atores e sobre os serviços que devem

prover para que possam eliminar a violência¹⁸, especialmente com relação ao papel que deve ser desempenhado pelo movimento das mulheres. Este papel pode ser (1) advocacy e/ou (2) de oferta de serviços diretos em coordenação com as DM (e outros atores). No Peru, aparentemente, não tem havido nenhum conflito entre estes dois papéis, enquanto que os conflitos são identificados na Nicarágua. Talvez a diferença na Nicarágua se dê pelo fato de que os centros de mulheres através de representações nacionais tenham participado do modelo de co-gestão. Outro debate refere-se a quem tem competência para prover serviços especializados: as ONGs ou o Estado. Este debate, em particular, se refere não apenas aos limites e ao cumprimento das obrigações do Estado, mas também com a questão da arrecadação de fundos e a sustentabilidade dos serviços oferecidos por ONGs, que são dependentes de fundos externos. Ainda que seja competência do Estado prover os serviços necessários para garantir o direito de acesso à justiça, à saúde e a outros direitos, o Estado não tem a capacidade de fazê-lo. Por um lado, se os serviços são deixados exclusivamente nas mãos do Estado, não há garantia de que as mulheres terão acesso a serviços com enfoque de gênero e poder ou a uma atenção integral oferecida pelo Estado ou pela sociedade civil. Por outro lado, tampouco se pode assegurar que haverá coordenação entre as organizações de mulheres e feministas, as DM e outras instituições governamentais para dar capacitação aos e as operadore (a)s de justiça a partir do enfoque de gênero e poder. É necessário trabalhar a partir de diferentes ângulos - contanto que exista uma sólida coordenação e recursos suficientes - para que essas redes tenham o maior sucesso possível.

Pesquisas realizadas nos quatro países têm mostrado que existem vários obstáculos para a articulação dos serviços e a manutenção de coordenação entre eles. Um dos mais importantes é o isolamento das DM com relação aos outros atores, tanto pelo preconceito institucional da parte do(a) funcionário(a)s das DM como da parte dos outros atores. Também, muitas vezes existem grandes diferenças e até mesmo conflito entre suas abordagens sobre o problema da violência. Estas abordagens podem ser direcionadas para prioridades institucionais, em vez das necessidades das mulheres em situação de violência, compreendendo uma perspectiva de gênero e poder. Outro grande obstáculo é a insuficiência e/ou falta de sustentabilidade de recursos financeiros e humanos para manter essas coordenações entre diferentes atores. Outras limitações podem estar relacionadas com vários elementos chaves, tais como: (1) a liderança, (2) a disposição institucional e/ou pessoal, (3) conhecimentos dos outros serviços, (4) preconceitos de gênero e sobre a violência, (5) a resistência aos direitos das mulheres, (6) a sensibilização, (7) a confiança entre as instituições e seus representantes, (8) programas/protocolos para informar sistematicamente às mulheres em situação de violência sobre seus direitos e sobre os procedimentos e (9) o intercâmbio de informação e análise, com ou sem um sistema de informação único, com o objetivo de melhorar as políticas públicas.

Deve-se ressaltar que as redes multi-setoriais e integradas têm sido identificadas como uma prática transformadora (ICCLR, 1999; UNDP e UNIFEM, 2007), no entanto necessitam ter um enfoque apropriado e vencer os muitos obstáculos que surgem. A conclusão geral com base nestas experiências, tanto nos quatro países como em outras partes do mundo, é que estas redes são tão necessárias como são difíceis de estabelecer e sustentar. Portanto, contribuem também para a análise dos resultados e impacto das DM, como se verá a seguir.

¹⁸ Um destes relaciona-se com a atenção a homens agressores. Trata-se de um tema novo nos quatro países e/ou ainda não existem estudos ao respeito, com exceção da Nicarágua, onde existem protocolos elaborados sobre o assunto.

Os resultados e o impacto das Delegacias da Mulher na vida das mulheres em situação de violência

Existe pouco ou nenhum estudo sobre o impacto das Delegacias da Mulher (DM) nos quatro países. Isto nos coloca a seguinte pergunta. Por que depois de 15 a 23 anos de experiência com as DM sabemos tão pouco acerca de seu impacto? As estatísticas das DM não captam seu impacto porque se baseiam nos registros das DM, as quais selecionam informações prioritárias da ótica institucional. Neste sentido as estatísticas refletem os modelos existentes, o qual não tem um enfoque integral nem situam as mulheres em situação de violência no centro de suas atividades.

É indispensável que os indicadores utilizados para medir os resultados e impactos das DM reflitam o enfoque integral de gênero e poder, o que implica no reconhecimento de dois sujeitos principais: as DM e as mulheres em situação de violência. Significa que, os indicadores devem ir mais além de medir as queixas recebidas e esclarecidas. Como parte de uma rede integral ou sistema único de informação, elas devem abarcar todo o processo judicial, o cumprimento das obrigações estatais e as atribuições das DM em particular (em relação à Convenção de Belém do Pará e outras), bem como as experiências e percepções das mulheres.

Alguns indicadores chave serão analisados a seguir, assim como dados secundários atualmente disponíveis, a despeito de algumas falhas significativas.

A eliminação da violência da vida das mulheres e o exercício de sua cidadania

O principal indicador de impacto das DM tem a ver com sua finalidade, o qual de acordo com marco analítico deste projeto é a eliminação da violência da vida das mulheres e seu exercício da cidadania. Este indicador centra-se diretamente na experiência das mulheres em situação de violência que procuram às DM e/ou outros serviços. Além de medir se as mulheres consideram que a violência foi eliminada ou de que outra maneira foi modificada, também abarca indicadores sobre o conhecimento e exercício de direitos pelas mulheres, por exemplo, se as mulheres conhecem seus direitos, se elas se sentem como sujeitos de direitos e se elas os exercem na prática.

Um estudo em particular permite ter uma melhor compreensão sobre o tema. No Equador em 1998 se encontrou que em quatro das cinco primeiras DM, a violência havia continuado nas vidas de 52% das mulheres, ainda que 59% delas tenham dito que ela se tornou menos severa. Na outra DM, 76% das mulheres que foram consultadas declararam que a violência havia permanecido depois de terem registrado sua queixa (Ordeñana, 1998).

O acesso efetivo à justiça

Este indicador está mais diretamente associado às atribuições das DM, por exemplo, mensurando o resultado judicial dos casos denunciados nas DM. No entanto não deve ser unicamente focado nos resultados judiciais em termos de ações institucionais, mas a perspectiva das usuárias também deve ser levada em conta.

A análise do acesso à justiça pode começar por indagar sobre a proporção de mulheres em situação de violência que buscam as DM e registram queixas. Na Nicarágua, um estudo qualitativo das redes de apoio para mulheres em situação de violência mostrou que poucas mulheres tinham ido à DM. Ainda que não existam dados quantitativos nos quatro países, em geral considera-se que a proporção de mulheres em situação de violência que buscam o processo judicial para aceder à justiça é sempre muito pequena.

Devido à falta de sistemas únicos de informação não existem informes institucionais, nem estudos independentes que traçam os caminhos completos tomados pelas mulheres através do sistema judicial - outro indicador do acesso à justiça. No entanto uma avaliação das DM na Nicarágua conseguiu traçar os caminhos de diversas mulheres, e concluiu que havia tantos caminhos quanto mulheres e que a informação recolhida não permitia realizar nenhuma generalização (Jubb e Recinos Montes, 2003). Dados do Relatório Anual das DM da Nicarágua, embora incompleto, revelam que em 2007, somente 29,9% das pessoas atendidas (o que inclui mulheres, meninas, meninos e adolescentes) registraram queixas e 15,7% deste total foram remetidas a outras instâncias do sistema judicial. Este relatório não informa a porcentagem específica de mulheres adultas nem qual foi o resultado final.

Apenas no Equador existem estatísticas oficiais sobre as sentenças o que é possível devido às atribuições distintas que estas DM possuem para receber queixas, punir e aplicar medidas de proteção. Os registros oficiais mostram que entre 2004 e 2007, apenas 11% das queixas receberam sentenças, das quais 8% foram a favor da denunciante. No Peru, um estudo independente mostrou que apesar dos dados oficiais da polícia indicar que 61% das queixas foram remetidas a uma instância judicial, o Ministério do Interior concluiu que apenas 15% das denúncias de violência familiar foram remetidas ao tribunal. Ao mesmo tempo, um estudo independente com base dos registros policiais encontrou 10 meses (em média), após ter registrado suas queixa, apenas 0.4% das mulheres (apenas 1 caso) tinha recebido uma sentença (Movimento Manuela Ramos, 2007).

Os poucos dados disponíveis indicam claramente que a proporção de mulheres que seguem com o processo do sistema judicial é muito reduzida. Tampouco existe muita informação sobre os perfis, motivações e expectativas das mulheres em situação de violência para que se possam estabelecer comparações entre os países. A única coisa que se pode afirmar é que a maior parte das mulheres que procuram a polícia para registrar queixas tem entre 20 e 39 anos. Somente no Brasil encontrou-se informação sobre as expectativas das mulheres.

Por conseguinte, é imprescindível conhecer o que acontece na vida das mulheres que seguem todo o caminho do sistema judicial, assim como aquelas que não chegam até o final do processo, sem excluir aquelas que nunca foram à DM. É preciso explorar mais profundamente por que tantas mulheres não continuam esse processo de forma a estudar uma possível relação entre, de um lado, as experiências das mulheres com estes processos institucionais e de outro lado, eliminação da violência de suas vidas e o exercício de seus direitos. Um princípio fundamental do enfoque de gênero e poder é que não se deve culpar as mulheres que decidem não começar ou não completar o processo judicial. No entanto sua decisão não reduz a obrigação do Estado de prover serviços integrais para cada mulher em situação de violência. Vários estudos independentes têm concluído que as mulheres que vão às DM não buscam necessariamente a punição de seus (ex)parceiros

por terem sido violentos ou o exercício de seus direitos no sentido formal. Ao contrário, muitas vezes procuram um dos seguintes: suspender as queixas, buscar proteção e renegociar os termos de sua relação com seus parceiros, reafirmar essas relações ou realizar uma mediação.

Outro fator que contribui para a impunidade da violência contra as mulheres é o uso de contra-denúncias por parte dos homens agressores. Em certas jurisdições, particularmente em Equador e Peru, os homens podem registrar queixas contra suas (ex)parceiras ou (ex)esposas nas DM. Os dados do Equador assinalam que enquanto nos anos 1990 a quase totalidade das pessoas que registravam queixas nas DM eram mulheres, recentemente cerca de 12% dos denunciante são homens. Esta situação pode ser analisada para mostrar que a intenção dos homens com este registro é evitar a queixa registrada por suas (ex)esposas ou companheiras contra eles, bem como o correspondente processo judicial. Sem um marco analítico de gênero e poder pode-se cair numa armadilha do empirismo –aceitando-se que ambas as denúncias são iguais, tal como se fazia, ou ainda se faz nos casos das mediações e conciliações– sem enfatizar a defesa dos direitos humanos.

Outro indicador do acesso à justiça tem a ver com as medidas de proteção, analisando tanto as medidas que são aplicadas como aquelas que são cumpridas. No Equador os dados revelam que se aplicam as distintas medidas de uma forma viesada: as medidas mais aplicadas são aquelas que atentam menos contra a unidade familiar. No Peru, um estudo independente concluiu que as medidas de proteção haviam sido aplicadas em 42% dos casos de mulheres pesquisadas, das quais 76% afirmaram que elas foram respeitadas (Movimento Manuela Ramos, 2007).

O uso de dados oficiais apenas é insuficiente para medir o impacto do acesso à justiça. É preciso considerar também os fatores socioeconômicos e culturais que possibilitam e/ou obstaculizam o acesso à justiça. Estes fatores são diversos, e se referem desde fatores econômicos como ter as condições para poder realizar os trâmites adequados (ter dinheiro para o transporte, ter alguém que cuide das crianças, receber autorização para se ausentar do trabalho) até assumir uma nova identidade como sujeito de direitos. Em um survey realizado no Peru, as mulheres que haviam registrado queixa na DM mencionaram barreiras socioeconômicas como razão para não seguir com o processo judicial, enquanto que o(a)s policiais atribuíam esta decisão ao fato de que as mulheres haviam se reconciliado com seus parceiros porque dependiam economicamente deles (Movimento Manuela Ramos, 2007). Ainda que ambas as visões se baseiem no impacto de fatores socioeconômicos, a compreensão das mulheres sobre suas próprias situações revela que elas são capazes de tomar decisões, enquanto que a visão da polícia reproduz estereótipos discriminatórios contra as mulheres, particularmente o mito que relega as mulheres ao âmbito privado sob o domínio de seus maridos.

A cobertura geográfica das CM

A maior parte das DM nos quatro países está localizada nas principais cidades e prestam serviços principalmente para mulheres que vivem em regiões urbanas. Ainda que as DM do Equador, Nicarágua e Peru tenham uma grande área de abrangência – no caso do Peru inclui todo o país – efetivamente são poucas as mulheres que vivem em zonas rurais ou de outras cidades que podem ir às DM para registrar uma queixa, muito menos para seguir todo o processo judicial.

No Brasil as 403 DM existentes não estão distribuídas de forma igualitária: apenas 10% das cidades possuem uma DM, enquanto 11% delas estão localizadas nas capitais dos estados. No Equador existem há 31 DM, no entanto 5 das 24 províncias não possuem nenhuma destas unidades. Na Nicarágua existem 32 DM, localizadas em cada cabeceira departamental/regional e uma em cada distrito de Manágua. Adicionalmente, criaram-se 2 DM em outras cidades. No Peru existem 21 DM, das quais 7 estão localizadas na região metropolitana de Lima.

Frente a estas limitações, em todos os países as instituições têm se comprometido a ampliar a cobertura das delegacias comuns já existentes, sem abrir uma DM em cada localidade. Anteriormente no Equador, com a ajuda da cooperação internacional e de ONGs de mulheres, criou-se uma modalidade de DM itinerante, o que contribuía para difundir seu trabalho e melhorar o acesso das mulheres. Na Nicarágua, recentemente as DM têm criado redes de defensoras populares de forma a ter maior presença nas comunidades. No entanto, considerando as limitações que foram analisadas acima com relação à oferta de serviços baseados em um enfoque de gênero e poder e serviços integrados nas mesmas DM, existem sérias dúvidas sobre a qualidade e a enfoque dos serviços que são oferecidos nas delegacias não especializadas.

A qualidade dos serviços

Entre os vários indicadores e métodos existentes para medir a qualidade dos serviços, os mais relevantes para este estudo são: (1) a capacitação especializada do(a)s policiais e/ou operadore(a)s que trabalham nas DM, (2) a avaliação por outros profissionais (*peer review*) (3) o tratamento recebido pelas mulheres usuárias (se elas consideram que foram tratadas com respeito, se foram escutadas, se foram mal atendidas) e (4) a informação recebida pelas usuárias (em forma escrita ou oral) sobre seus direitos e os procedimentos policiais e judiciais.

No Peru existem poucos estudos, mas com resultados diferentes. Um estudo realizado pelo PNUD encontrou que 33% da população sentiu que havia sido maltratada em delegacias de polícia em geral, referindo-se tanto às DM como aos distritos policiais comuns. Outro estudo sobre uma DM em particular apurou que apenas 19% das pessoas se sentiram maltratadas no atendimento. Entre outros fatores, estes dados podem ser indicadores da diferença de qualidade dos serviços oferecidos em geral nos distritos policiais e aqueles que são oferecidos pelas DM. Também no Peru, aproximadamente 75% das mulheres que recorreram ao Tribunal de Pequenas Causas (que julgam casos de faltas ou infrações menores) sentiram ter recebido um tratamento “amável” ou “normal” por parte dos juízes, enquanto que 41% delas não foram informadas sobre o processo ou sobre seus direitos. (Movimento Manuela Ramos, 2007).

A construção, funcionamento e sustentabilidade das redes de serviços integrais

Um importante indicador para medir o impacto das DM tem a ver com as redes de serviços. Ter acesso a uma rede de serviços amplia as possibilidades para que as mulheres em situação de violência tenham acesso a serviços especializados e maior apoio para sair desta situação, ter acesso à justiça, viver livre da violência, conhecer e exercer seus direitos. A estruturação ou existência das redes, seu funcionamento (coordenação, os

recursos e abrangência dos atores e serviços incluídos) e sua sustentabilidade são fatores que podem ser mensurados.

Uma forma de medir a coordenação entre os atores é considerar como as mulheres experimentam o caminho da justiça na prática. A informação recolhida com mulheres na Nicarágua (Jubb e Recinos Montes, 2003) indicou que a maior parte daquelas que foram entrevistadas teve que contar sua experiência novamente em cada instância e para cada pessoa que cuidava de seu caso. Esta necessidade de recontar sua experiência aumenta a possibilidade de revitimização e torna este caminho muito mais difícil.

Mesmo quando existem as redes, nem sempre as mulheres são encaminhadas para as DM ou para outros serviços. Não necessariamente existe coordenação entre os diferentes serviços para dar acompanhamento aos casos individuais ou para fazer trabalhos de prevenção em um nível comunitário. O estudo do PNUD no Peru encontrou que apenas 46% das mulheres tiveram acesso a outros serviços, enquanto na Nicarágua em 2007 somente 36% das pessoas atendidas nas DM do país foram encaminhadas para outros serviços, incluindo o sistema judicial e centros de atenção.

Em seu conjunto, ao mensurar esses elementos se obterá muito mais informações sobre os resultados e impacto das DM. Será possível obter também um panorama mais amplo sobre a situação de violência contra as mulheres, com base em dados quantitativos e qualitativos desde a perspectiva das próprias mulheres, das DM e outras instituições e organizações. Esta informação e sua análise poderiam ser utilizadas para desenvolver mais o trabalho realizado nas DM e assim melhorar o acesso das mulheres à justiça o exercício de seus direitos.

Conclusões

Este mapeamento regional mostrou que as Delegacias da Mulher (DM) continuam a ser a mais importante política pública para enfrentar a violência contra as mulheres no setor judicial na América Latina, e uma das mais importantes e de maior visibilidade de modo geral. No entanto, o impacto das DM com relação ao acesso à justiça, a eliminação da violência e o exercício dos direitos pelas mulheres não são tão evidentes, em parte devido à relativa pouca informação e análise que estão disponíveis. Outra razão se deve às contradições entre vários interesses, onde por um lado, existe a intenção de que as DM existam para defender os direitos das mulheres, em cumprimento com as obrigações internacionais, regionais e nacionais assumidos pelos Estados e, por outro lado, existem enfoques que reproduzem estruturas e relações de gênero e poder desiguais, as quais impedem o exercício destes direitos. A seguir serão apresentadas as conclusões dos mapeamentos regional e nacionais, seguido de um esboço dos elementos chave para um estudo primário em nível regional o qual tem como propósito apresentar propostas para melhorar o acesso à justiça e eliminar a violência contra as mulheres.

Nos últimos trinta anos, o tema da violência contra as mulheres foi colocado na agenda pública graças a atuação dentro e fora do Estado bem como através de ações e intervenções intersetoriais realizadas pelos movimentos de mulheres e feministas, as DM e outros atores da sociedade civil e do Estado. Como resultado grandes transformações têm ocorrido em diferentes níveis: individual, nas famílias, na sociedade e no Estado em geral. As duas transformações mais importantes são: (1) romper o silêncio em torno da violência contra as mulheres e (2) o reconhecimento da violência como um crime e como um atentado contra o exercício de seus direitos pelas mulheres, tanto no nível da sociedade em geral como nas vidas de muitas e muitas mulheres.

Apesar das limitações existentes para analisar o impacto específico das DM, nos quatro países se reconhece a contribuição das DM para este contínuo processo de transformação social que segue em marcha. Particularmente, há um alto nível de reconhecimento social das DM. Um exemplo é o dito popular nicaragüense, “o inimigo número um dos homens é a Delegacia da Mulher.” O resultado de uma recente pesquisa realizada no Brasil também ilustra este reconhecimento: 54% das pessoas¹⁹ pensam que as mulheres que foram agredidas por seus parceiros buscam ajuda, e 45% (a maioria) considera que essas mulheres procuram uma DM (Ibope/Themis, 2008).

¹⁹ Cita-se os resultados para as pessoas vivendo em cidades capitais (federal ou estaduais), donde tem maior presença das DM

A partir do compromisso inicial com apenas uma DM e num período de no mínimo 15 anos (dependendo do país), as DM tem se mantido através de um crescimento no compromisso dos Estados e dos governos ao longo do tempo. Atualmente, em cada um dos países existem várias DM com um grau de institucionalização relativamente alto com recursos limitados, mas garantidos (para a maior parte). Mandatos, políticas, protocolos e programas de capacitação têm sido desenvolvidos para fortalecer a especialização das DM com o propósito de melhorar o acesso à justiça. Ao mesmo tempo, os Estados têm adquirido obrigações nacionais, regionais e internacionais para punir e erradicar a violência contra as mulheres e várias intervenções estão sendo realizadas para cumprir com essas obrigações, ainda que a principal política continue sendo as DM.

Este estudo também mostrou que as DM enfrentam limitações e até contradições para poder cumprir plenamente com estas obrigações estatais. Este problema pode ser mais facilmente compreendido se as DM forem contextualizadas em um marco analítico de gênero e poder, onde por um lado, a violência contra as mulheres tem como raiz as estruturas e relações de poder baseadas no gênero e por outro lado, gênero é também utilizado para construir contra discursos e transformar estas estruturas e relações. Como resultado dessa limitação, muitas vezes as mulheres em situação de violência não vão às DM e/ou não completam o processo policial-judicial para ter acesso à justiça. Uma contradição enfrentada pelas DM é o conflito entre distintos interesses, uma vez que as DM devem prover o acesso à justiça e defender os direitos das mulheres, enquanto persistem aspectos das DM que continuam a refletir um enfoque conservador e de preservação da família (por exemplo, atitudes dos policiais, procedimentos utilizados, etc.), os quais contribuem para sustentar uma ordem social discriminatória baseado no gênero.

O marco de gênero e poder também aponta a necessidade de estratégias integradas para lutar contra as estruturas e relações de poder desiguais que sustentam as DM, e para o exercício dos direitos das mulheres de modo geral. As contradições indicam que as lutas precisam continuar pra influenciar as transformações sociais. Diferentes formas de coordenação são necessárias, tanto em redes de serviços comunitários, como em comissões nacionais inter-setoriais direcionadas para políticas públicas. Isto não reduz o importante papel que as DM devem desempenhar para assegurar o acesso à justiça para mulheres em situação de violência. O desafio é descobrir como assegurar que as DM sejam utilizadas para registrar e investigar queixas, prevenir, proteger e, no caso do Equador, punir a violência, de modo que estas atribuições não sejam um fim em si mesmas, mas também sirvam como instrumento para as mulheres terem acesso à justiça (isto é, um processo judicial completo), a eliminação da violência e o exercício da cidadania pelas mulheres. Estes objetivos podem se realizar através de diversas estratégias. Uma destas estratégias consiste em melhorar a especialização das DM através de mudanças nos mandatos, a institucionalização e políticas, protocolos e práticas especializadas. Outra estratégia é incorporar as DM em redes de serviços sustentáveis – dentro e/ou fora das DM – onde o Estado seja o responsável por elaborar e implementar um completo quadro de políticas inter-relacionadas para cumprir com os objetivos das DM. Ao mesmo tempo, diferentes instituições do Estado e da sociedade civil, podem desenvolver suas próprias estratégias de acordo com seus mandatos, atuando dentro e fora, além dos espaços mistos. A terceira estratégia deve assegurar que as mulheres em situação de violência sejam consideradas como sujeitos ativos destes processos.

Desenhando um estudo comparativo regional sobre as Delegacias da Mulher, o acesso à justiça e o exercício dos direitos das mulheres

Com base nas descobertas deste estudo regional e dos estudos nacionais, se coloca a necessidade de realizar uma investigação regional comparativa sobre as Delegacias da Mulher e seu impacto no acesso à justiça, com o objetivo de formular propostas para melhorar este acesso e o exercício dos direitos pelas mulheres. Este estudo será realizado nos quatro países – Brasil, Equador, Nicarágua e Peru – os quais foram selecionados tanto pela longevidade das DM em cada país, como pelas semelhanças e as diferenças entre os modelos de DM em cada um.

Os pontos principais do marco analítico são os seguintes: a análise está fundamentada em um marco de gênero e poder para entender como a violência contra as mulheres está baseada em estruturas e relações de poder desiguais de gênero e a necessidade de estratégias amplas e integrais para lutar contra estas estruturas. A pesquisa tem dois sujeitos principais: as DM e as mulheres em situação de violência que utilizam as DM. As mulheres estão colocadas no centro da análise para que: se possa considerar de forma integral sua situação e a análise das DM e outros serviços/instituições; considerar suas necessidades e percepções e reconhecê-las como agentes em seus próprios processos. As DM desempenham um papel fundamental no cumprimento do dever do Estado em prover o acesso à justiça, o qual representa tanto um fim em si mesmo como uma contribuição para eliminar a violência nas vidas das mulheres para que possam exercer plenamente seu direito à cidadania.

Este marco analítico será aplicado aos três componentes da pesquisa primária, os quais são organizados por setor: usuárias e a população em geral, as DM e os outros serviços e instituições existentes nas comunidades. O primeiro componente envolverá um survey com a população de mulheres de cada localidade selecionada para a pesquisa, entrevistas de saída com usuárias das DM e entrevistas em profundidade com mulheres que registraram queixas nas DM. Para o componente das DM, se analisarão os decretos e normas que definem suas atribuições e competências, os procedimentos e práticas utilizados nas DM, assim como os conhecimentos e percepções do(a)s policiais e demais profissionais que atuam nas DM. Serão também analisados os serviços oferecidos por outras instituições, em particular nos tribunais e outros atores do setor judicial, e nos centros de atendimento para mulheres que oferecem serviços. Serão também analisadas as coordenações entre esses serviços/instituições e as DM. A pesquisa primária será realizada em uma localidade de cada país. Todas as fases da pesquisa serão realizadas de acordo com um protocolo ético baseado nas seguintes considerações: confidencialidade e a privacidade da informação, a segurança das informantes e da equipe de pesquisa, a rigorosidade científica e a criação de benefícios,

O propósito desta pesquisa é contribuir para ao fortalecimento das políticas públicas. As descobertas e conclusões serão baseadas no marco analítico e incluirão a identificação de práticas transformadoras e lições aprendidas. Os resultados serão divulgados para públicos nacionais e regionais, particularmente através de documentos, fóruns de discussão e *website*. Estes resultados serão definidos considerando-se o contexto em que a pesquisa

foi realizada, onde por um lado, existem dinâmicas como o fundamentalismo religioso e aspectos da globalização que colocam em perigo o exercício dos direitos pelas mulheres e por outro lado, uma dinâmica de luta contra estas forças que a cada dia colocam mais ênfase nos direitos das mulheres e as obrigações estatais.

Bibliografía

- Alvarez, Sonia E., Evalina Dagnino y Arturo Escobar. 1998. "Introduction: The Cultural and the Political in Latin American Social Movements." In Alvarez, Sonia E., Evalina Dagnino y Arturo Escobar, eds. *Cultures of Politics/Politics of Cultures: Revisioning Latin American Social Movements*. Boulder, Colorado, EEUU: Westview Press, 1-29.
- Asamblea General, ONU. 1998. "Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer." A/RES/52/86, 2 febrero 1998. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/764/62/PDF/N9876462.pdf?OpenElement>
- Batres, Gioconda. 1997. "Violencia intrafamiliar e intervención policial." En *Delito y Seguridad de los Habitantes*. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea.
- Brodie, Janine. 1995. *Politics on the Margins: Restructuring and the Canadian Women's Movement*. Halifax: Fernwood Publishing.
- Camacho, Gloria. 2003. *Secretos bien guardados. Jóvenes: percepciones sobre violencia a la mujer, maltrato y abuso sexual*. Quito: CEPAM.
- y Nelly Jácome. 2008. "Mapeo de las Comisaría de la Mujer y la Familia en el Ecuador." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>
- CEPAM. 2005. "Análisis de las encuestas sobre calidad de la atención en las Comisaría de la Mujer y la Familia." Proyecto UE-PPM-CEPAM "Fortalecimiento de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres por una vida libre de violencia." Documento no publicado.
- CIM-OEA, ICCLR y ILANUD. 2001. "La Violencia en las Américas: Un Análisis Regional. Con un examen del cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)." <http://portal.oas.org/Portal/Topic/Comisi%C3%B3nInteramericanadeMujeres/Documentos/Proyectos/tabid/718/language/es-CO/Default.aspx>
- Collins, Patricia Hill. 1995. *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Boston: Unwin Hyman.
- Commission on Human Rights. 2006. "Integration of the Human Rights of Women and the Gender Perspective: Violence against Women. The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence against Women." Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. E7CN.4/2006/61.
- Cornwall, Andrea, Elizabeth Harrison y Ann Whitehead, eds. 2007. *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*. Nueva York: Zed Books.
- Corrigan, Philip y Derek Sayer. 1985. *The Great Arch: State Formation, Cultural Revolution and the Rise of Capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.

- D'Angelo, Almachiara y Silke Heumann. 1999. *Maltratar de hacer pareja*. Managua: Musavia.
- D'Angelo, Almachiara, Yamileth Molina y Nadine Jubb. 2008. "Mapeo de de las Comisarias de la Mujer y la Niñez en Nicaragua." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfiles.html>
- Defensoría del Pueblo. 2006. *Noveno Informe de la Defensoría del Pueblo. Abril – Diciembre 2005*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Denham, Tara. 2008. "Police Reform and Gender." In eds. Megan Bastik and Kristin Valasek. *Gender and SSR Toolkit*. Genva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW.
- ENDESA. 2007. "Informe preliminar." Nicaragua 2006-2007. Documento no-publicado.
- Facio, Alda. 2004. "La modernización de la administración de justicia y la igualdad de género." Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 – 5 Noviembre.
- Fraser, Nancy. 1989. *Unruly Practices*. Minneapolis: University of Minnesota.
- García-Moreno, Claudia, et al. 2005. WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women: Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women's Responses. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Goetz, Anne Marie. 2007 "Gender Justice, Citizenship and Entitlements: Core Concepts, Central Debates and New Directions for Research." En Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Gender Justice, Citizenship and Development*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre, 15-57.
- . 1995. "Institutionalizing Women's Interests and Gender-Sensitive Accountability in Development." In Anne Marie Goetz, ed. *Getting Institutions Right for Women in Development, IDS Bulletin*, 26:3 (July), 1-10.
- Granera, Aminta. 1994. "It Doesn't Matter What Kind of Uniform You Wear." In Margaret Randall, ed. *Sandino's Daughters Revisited*. Vancouver: New Star Books, 191-205.
- Guyana Police Force. s.f. "Felix Austin Police College: Case Studies on Domestic Violence." Georgetown: Guyana Police Force.
- Ibope/Themis, 2008. "Dois anos da lei Maria da Penha: O que pensa a sociedade?" Brasilia: Secretaría Especial de Políticas para as Mulheres.
- International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (ICCLR). 1999. *Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice: Resource Manual*. <http://www.icclr.law.ubc.ca/Publications/Reports/VAWMANUA.PDF>.
- Jubb, Nadine. 2007. "Funding the Engendering of Democracy: External Funding and the Contested Terrain of the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Documento preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanas (LASA), Montréal, Canada, 5-8 de septiembre, 2007.
- . 2001. "Enforcing Gendered Meanings and Social Order: The Participation of The National Police in the Nicaraguan Women's and Children's Police Stations." Paper presentado al congreso XXIII de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Washington, DC, 6-8 septiembre 2001.
- y Wânia Pasinato Izumino. 2002. "Women and Policing in Latin America: A Revised Background Paper." Toronto: CERLAC.

- y Ana Sonia Recinos Montes. 2003. "Evaluación intermedia. 'Red de Servicios de Atención a Mujeres, Niñez y Adolescentes, Víctimas y Sobrevivientes de Violencia Intrafamiliar y Sexual. II Fase, Programa Comisarías.'" Managua, documento no publicado.
- Kardam, Nuket. 2004. *Global Women's Human Rights Norms and Local Practices: The Turkish Experience*. Ashgate, Hampshire. Cited in Goetz, 2007.
- Levy, Caren. 1996. "The Process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The 'Web' of Institutionalisation." Working Paper No. 74. Londres: Development Planning Unit, University College London.
- Lister, Ruth. 1998. *Citizenship: Feminist Perspectives*. Basingstoke/New York: Macmillan/New York University Press.
- Longwe, Sarah. 1993. "Women's Equality and Empowerment Framework." New York: UNICEF.
- MacKinnon, Catharine A. 2005. "Feminismo, marxismo, método y Estado: Hacia una teoría del derecho feminista." En *Crítica Jurídica*. Bogota: Ediciones Uniandes.
- McCoy, Alfred W. 1995. "'Same Banana: Hazing and Honor at the Philippine Military Academy.'" *The Journal of Asian Studies*, 54:3 (August), 689-726.
- Meer, Shamim con Charlie Sever. 2004. "Gender and Citizenship: Overview Report." BRIDGE *Cutting Edge Pack Series*, Sussex: Institute of Development Studies.
- Molyneux, Maxine. 2007. "Refiguring Citizenship: Research Perspectives on Gender Justice in the Latin American and Caribbean Region." En Mukhopadhyay, Maitrayee y Singh Navsharan, eds., *Gender Justice, Citizenship and Development*. New Delhi: Zubaan y Ottawa: International Development Research Centre, 58-115.
- Morgan, Patricia. 1981 "From Battered Wife to Program Client: The State's Shaping of Social Problems," *Kapitalistate*, 9, 17-39.
- Movimiento Manuela Ramos. 2007. *Evaluación de la ruta crítica del sistema policial-judicial en los casos de violencia familiar*. Lima: Movimiento Manuela Ramos.
- Nelson, Sarah. 1996. "Constructing and Negotiating Gender in Women's Police Stations in Brazil." *Latin American Perspectives*, 23 (1): 131-148.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 1994. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, "Convención de Belém do Pará." (Suscrita en el XXIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Belém do Pará, Brasil, Junio 6-10 1994), art. 1.
- Ordeñana, Tatiana. 1998. "Investigación de impacto de las Comisarías de la Mujer y la Familia en Guayaquil". En Tamayo, Cecilia. *Entre la Sombra y la Esperanza*. Quito: CEPAM.
- Ostermann, Ana Cristina. 2003. "Communities of Practice at Work: Gender Facework and the Power of *Habitus* at an All-Female Police Station and a Feminist Crisis Intervention Center in Brazil," *Discourse and Society*, 14(4): 473-505.
- Otero, Violeta. 1999. "Incorporando el enfoque de género al proceso de modernización de la Política Nacional de Nicaragua. En Annette Backhaus et al., comps. y eds. *Violencia de Género y Estrategias de Cambio*. Managua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género / GTZ, 139-161.
- Pasinato, Wânia e Cecília MacDowell Santos. 2008. "Mapeo de los modelos vigentes de las Comisarías de la Mujer en Brasil." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>

- Policía Nacional de Nicaragua y PPPG-GTZ. 2006. *Una historia que merece ser contada: Modernización institucional con equidad de género en la Policía Nacional de Nicaragua*. Managua: Policía Nacional de Nicaragua y Proyecto de Promoción de Políticas de Género, GTZ.
- PNUD. 2000. *El Desarrollo Humano en Nicaragua 2000: Equidad para superar la vulnerabilidad*. Managua: PNUD.
- Pringle, Rosemary y Sophie Watson. 1992. "Women's Interests and the Post-Structuralist State." n Michele Barrett y Anne Phillips, eds. *Destabilizing Theory: Contemporary Feminist Debates*. Stanford: Stanford University Press.
- Rico, Nieves. 1996. "Violencia de Género: Un problema de derechos humanos." *Serie Mujer y Desarrollo*, no. 16. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rioseco Ortega, Luz. 1999. "Mediación en casos de violencia doméstica." En Facio, Alda y Lorena Fries, eds., *Género y Derecho*. Santiago: CIMA y LOM Ediciones / La Morada, 575-611.
- Santos, Cecília MacDowell. "Da Delegacia da Mulher à Lei Maria da Penha: Lutas femininas e políticas públicas sobre violência contra mulheres no Brasil." Oficina no. 301. Coimbra: Centro de Estudos Sociais (CEM), Universidade de Coimbra.
- . 2005. *Women's Police Stations: Gender, Violence, and Justice in São Paulo, Brazil*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Scott, Joan W. s.f. <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/scott.pdf> Reproducción de: Scott, Joan W. 1996. "El Género: Una categoría útil para el análisis histórico." En Marta Lamas, comp. *El Género: La construcción cultural de la diferencia sexual*. México, D.F.: PUEG, 265-302.
- Sullivan, Chris y Mary Keefe. 1999. "Evaluations of Advocacy Efforts to End Intimate Male Violence against Women." VAWnet: The National Online Resource Center on Violence against Women. http://new.vawnet.org/Assoc_Files_VAWnet/AR_advocacy.pdf
- Torres Silva, Ileana, Ivania Quintero S. y Julia Vargas Cuadra. 2000. *Diagnóstico del uso de Arreglos Extrajudiciales en las Comisarias de la Mujer y la Niñez, Policía Nacional*. Managua: National Police.
- UNDP y UNIFEM. 2007. "Policy Briefing Paper: Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies." www.unifem.org/attachments/products/GenderSensitivePoliceReform_PolicyBrief_2007_eng.pdf
- UN General Assembly. 2006. *In-Depth Study on All Forms of Violence against Women: Report of the Secretary-General*. A/61/122/Add.1 6 July 2006.
- Valasek, Kristin. 2008. "Security Sector Reform and Gender." In Megan Bastik and Kristin Valasek, eds. *Gender and SSR Toolkit*. Genva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRRAW.
- Whitworth, Sandra. 2004. *Men, Militarism and UN Peacekeeping: A Gendered Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Yáñez De la Borda, Gina e Ivonne Macassi León. 2008. "Mapeo de las Comisarias de Mujeres en el Perú." Quito: CEPLAES. <http://www.ceplaes.org.ec/AccesoJusticia/ceplaes-perfil-es.html>