

**FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO - FESPSP**  
**FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO – FPA**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**WANDERDON LIMA MANSUR**

**Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência  
contra a Mulher no Brasil: Avanços e Desafios**

**São Paulo**

**2014**

**WANDERDON LIMA MANSUR**

# **Políticas Públicas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher no Brasil: Avanços e Desafios**

Trabalho de Conclusão de Curso em Gestão de Políticas Públicas da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo – FESPSP e Fundação Perseu Abramo – FPA, como pré-requisito para obtenção do título de pós-graduado em políticas públicas.

Tutor/Orientador: Otavio Ferreira

**São Paulo**

**2014**

Agradeço ao Partido dos Trabalhadores pela oportunidade concedida a mim e a milhares de militantes que, a partir dessa parceria da Fundação Escola de Sociologia Política de São Paulo com a Fundação Perseu Abramo, nos possibilitou um grande aprendizado e valiosa qualificação para que possamos ter melhores condições de intervir na realidade e construirmos uma sociedade mais justa e igualitária. Agradeço ainda a minha companheira Tatiany pelo apoio incondicional e paciência nestes últimos meses de intensos estudos.

## **Sumário**

<b>1- Introdução .....</b>	<b>05</b>
<b>2- Diagnóstico das desigualdades de gênero e raça .....</b>	<b>06</b>
2.1- As mulheres são a maioria da sociedade brasileira .....	06
2.2- Mais mulheres chefiando famílias .....	07
2.3- Desigualdades de acesso ao mercado de trabalho .....	09
2.4- Mulheres ainda são as maiores responsáveis pelo trabalho doméstico ....	11
<b>3- Violência contra a Mulher é uma agressão aos Direitos humanos .....</b>	<b>13</b>
<b>4- Luta histórica das mulheres garante legislação que coíbe a violência e garante direitos .....</b>	<b>18</b>
4.1- A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher .....	19
4.2- A Convenção de Belém do Pará .....	20
4.3- Lei Maria da Penha: uma legislação em defesa das mulheres .....	22
<b>5- Brasil é o 7º país mais violento contra as mulheres no mundo .....</b>	<b>25</b>
<b>6- Secretaria de Políticas para as Mulheres: uma conquista das mulheres .....</b>	<b>32</b>
<b>7- Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher .....</b>	<b>39</b>
<b>8- Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher .....</b>	<b>43</b>
<b>9- A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência da Contra a Mulher do Congresso Nacional .....</b>	<b>46</b>
9.1- Análise do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.	48
9.2- Análise do Orçamento da SPM para o enfrentamento à violência contra a mulher.....	50
9.3- Recomendações da CPMI à SPM – garantir as conquistas e aprofundar os avanços .....	55

**10- Considerações Finais .....57**

**11- Referências Bibliográficas .....62**



## **1- Introdução**

A violência contra a mulher tem crescido vertiginosamente no Brasil, como aponta o Mapa da Violência de 2012: Homicídios de Mulheres no Brasil, desenvolvido pelo Instituto Sangari. Nos últimos 30 anos (1980-2010) foram assassinadas cerca de 90 mil mulheres, sendo 43,5 mil somente na última década.

Esse número alarmante de violência contra a mulher se apresenta paralelamente a avanços históricos logrados na última década, por exemplo, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), do Governo Federal, no ano de 2003 e a implementação da Lei Maria da Penha, considerada pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das três legislações mais importantes do mundo na prevenção e combate à violência contra a mulher, em vigor desde 2006.

A partir desse contexto de avanços e desafios para o enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil, este trabalho teve o objetivo de verificar os motivos pelos quais as mulheres continuam sendo alvo de violência em seu cotidiano, tendo como maior agravante o feminicídio, mesmo com o esforço do executivo federal de implementar políticas públicas de enfrentamento a essa chaga social e de ter uma das melhores legislações do mundo de proteção às mulheres.

Para verificar a efetividade das políticas públicas adotadas pelo Brasil, este estudo teve como base os apontamentos levantados pelo relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher (CPMI) desenvolvido pelo Congresso Nacional. A CPMI investigou durante um ano e meio, em 17 estados mais o distrito federal, denúncias da omissão do Estado em relação à aplicação da Lei Maria da Penha, além da não adoção de medidas que permitam dar um basta à violência de gênero no País.

Esta pesquisa se desenvolveu por meio de leituras e fichamentos de textos elencados na bibliografia, além de pesquisas em sites governamentais e científicos, revistas e periódicos, bem como a partir da produção de resumos e reuniões com o tutor/orientador.

Foram analisadas as políticas públicas desenvolvidas pela SPM para o enfrentamento da violência contra a mulher no Brasil, mais especificamente, a partir da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, ambos implementados a partir da participação social via Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

A análise da eficácia das políticas públicas foi feita com o auxílio dos apontamentos e recomendações feitos pela CPMI da Violência Contra a Mulher, a qual no seu relatório final propôs uma série de medidas a serem adotadas para ampliar os mecanismos de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil.

## **2- Diagnóstico das desigualdades de gênero e raça**

A 4ª edição do livro “Retrato das desigualdades de gênero e raça no Brasil”, publicado em 2011, pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA), em parceria com a ONU Mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), traz um diagnóstico bastante revelador das desigualdades de gênero e raça, aspectos relevantes e estruturantes da desigualdade social brasileira.

Ao apontar as evidências de uma desigualdade persistente no País, os dados da pesquisa são elementos importantes para que as ações governamentais possam se pautar nas especificidades das mulheres brasileiras e a partir disso construir intervenções que possibilitem a superação dessas assimetrias, traduzidas na desigualdade e na pobreza.

### **2.1- As mulheres são a maioria da sociedade brasileira**

A pesquisa traz dados relativos à transformação da demografia brasileira, entre os anos de 1995 e 2009, com informações específicas sobre a distribuição da população residente no país segundo os critérios de gênero e raça/cor. Aqui interessa apenas as mudanças que ocorrem em relação ao perfil das mulheres brasileiras.

Em 2009, o Brasil registrava uma população de mais de 191 milhões de habitantes, um aumento de 26% se comparado à população de 1995. Registrou-se que esse



crescimento se deu de forma desigual entre as diferentes faixas etárias, com preponderância do aumento da população idosa em detrimento da população jovem, o que indica que o Brasil está envelhecendo. No mesmo ano, a população feminina representava 51,3% da população brasileira. O mesmo indicador geral de envelhecimento da população, também é visível no que se refere às mulheres.

## **2.2 – Mais mulheres chefiando famílias**

Os dados demonstram outras alterações importantes de transformação da sociedade brasileira nos últimos anos, a exemplo, do aumento do número de famílias chefiadas por mulheres.

Ao longo dos últimos anos (1995-2009), a proporção de mulheres chefes de família aumentou mais de 10 pontos percentuais (p.p.). Esta proporção passou de 22,9% em 1995, para 35,2% no ano de 2009. Isto significa que temos 21,7 milhões de famílias chefiadas por mulheres. Apesar de não se saber quais os critérios adotados pelas famílias para identificarem quem é o/a chefe, este aumento certamente indica mudanças no padrão de comportamento das famílias brasileiras. (IPEA, 2011, pag. 19)

Cabe salientar que o aumento da proporção de famílias chefiadas por mulheres é um fenômeno verificado mais em áreas urbanas do que em áreas rurais. Ao longo do período analisado houve um aumento de 13% na proporção de mulheres chefiando famílias nas cidades – uma mudança de percentual de 24,8% em 1995, para 37,8% em 2009, ao passo que esse percentual na área rural teve aumento de aproximadamente 5%, totalizando 19,9% o percentual de famílias chefiadas por mulheres no campo.

Quando analisado o tipo de família chefiada por mulheres, os dados apontam que em 1995, 68,8% delas estavam em famílias monoparentais (mulher vivendo com filhos/as), e apenas 2,8% em famílias formadas por casais - seja com ou sem filhos/as. Já em 2009, verificou-se uma realidade bastante diferente, quando 26,1% das famílias chefiadas por elas eram formadas por casais, e 49,9% de famílias monoparentais, o que significa uma mudança bastante expressiva no perfil das famílias brasileiras e uma possível ampliação da autonomia das mulheres.

No entanto, a condição de chefiar as famílias é um desafio maior para as mulheres, quando comparado com os homens, sobretudo quando se trata de mulheres negras. Isso porque foi verificada uma situação de maior vulnerabilidade nos domicílios chefiados por elas, devido, por exemplo, as desigualdades de rendimento.

Enquanto uma família chefiada por um homem branco tem renda média de R\$ 997, uma família chefiada por uma mulher negra tem rendimento de apenas R\$ 491. Os dados demonstram, ainda, que enquanto 68% das famílias chefiadas por mulheres ganham até um salário mínimo, esse percentual é reduzido a 41% quando se trata de famílias cujos chefes são homens brancos. As mulheres negras também são mais acometidas pelo desemprego, 41% no comparativo com 16% de homens brancos.

Outro dado que aprofunda essa vulnerabilidade é a faixa etária dos filhos/as, pois 46% das famílias chefiadas por mulheres, em especial as mulheres negras, têm filhos com 15 anos ou menos, ao passo que este percentual é de 38% nas famílias chefiadas por homens.

Portanto, ao mesmo tempo em que o aumento do número de famílias chefiadas por mulheres pode parecer maior autonomia feminina, pelo fato de estarem ocupando uma posição historicamente masculina, os dados também atestam que essa mudança aumentou o nível de responsabilidade das mulheres sobre sua vida e a de seus filhos em um contexto perverso de desigualdade e pobreza.

Há ainda um outro quadro de desigualdades de gênero persistente em nosso país que envolve o universo da renda e a relação anos de estudo. De acordo com pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), as mulheres trabalhadoras recebem, em média, o equivalente a 70,4% do salário médio dos homens. O dado é proveniente de um levantamento feito no ano de 2011, a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Paradoxalmente a pesquisa mostra outro dado curioso, o fato das mulheres terem um nível de escolaridade maior em todas as idades.

Apesar da desigualdade estar se mantendo, a disparidade salarial vem diminuindo nos últimos anos. Em 2011, por exemplo, o salário médio das mulheres era de R\$ 997, enquanto dos homens era de R\$ 1.417. Na pesquisa realizada em 2009, essa diferença

era ainda maior, quando o salário médio das mulheres atingia apenas 67,1% do salário dos homens.

Quando o assunto é educação, a diferença entre os gêneros é menor, embora haja uma sensível vantagem para as mulheres. Enquanto as mulheres economicamente ativas têm, em média, 7,3 anos de estudo, os homens têm 7,1. Essa diferença aumenta quando analisados os brasileiros mais jovens, com faixa etária entre 20 e 24 anos. Nesse segmento elas têm 10,2 anos de estudo em média, enquanto eles têm 9,3.

### **2.3 – Desigualdades de acesso ao mercado de trabalho**

A desigualdade se aprofunda e se torna ainda mais visível quando se inclui o elemento raça na análise. De volta à pesquisa do IPEA, quando analisados os dados de acesso ao mercado de trabalho e as taxas de desocupação, percebe-se claramente uma hierarquia sócio-histórica e cultural, que traz o homem branco no topo da pirâmide, seguido do homem negro, da mulher branca e, por último, a mulher negra, esta representante da maior vulnerabilidade entre todos os segmentos apresentados.

Importante frisar que o desemprego é uma realidade permeada de desigualdades de gênero e raça. Desse modo, a menor taxa de desemprego corresponde aos homens brancos (5%), ao passo que a maior remete às mulheres negras (12%). Entre estes dois extremos, estão as mulheres brancas (9%) e os homens negros (7%).

Quando aprofundado esses dados para além de uma inserção quantitativa no mercado de trabalho e analisado a forma como se dá a inserção qualitativa de cada um desses segmentos, também se percebe profundas assimetrias, já que a análise remete aos indicadores de posição na ocupação e distribuição por setor de atividade.

O indicador de posição na ocupação permite identificar a distribuição dos trabalhadores a partir de diferentes categorias de ocupação, importante instrumento para uma análise mais centrada na qualidade dos postos de emprego ocupados por cada um desses grupos.

Tivemos nos últimos anos um aumento considerável do trabalho formal, com carteira assinada, que beneficiou milhares de homens e mulheres. No entanto, ainda há um predomínio dos homens, cuja desigualdade se acentua ainda mais quando combinado às categorias de gênero e raça. Enquanto em 2009, os homens brancos possuíam o maior índice de trabalho formalizado (43% com carteira assinada), as mulheres negras apresentavam o pior (25% com carteira assinada).

Quando analisado o tipo de ocupação, de setor de atividade ocupada, categoria importante para traçar o padrão de inserção da população no mercado de trabalho, verifica-se que o setor de serviços foi o que apresentou um aumento expressivo no último período, tanto para homens, quanto para mulheres ocupadas, embora o detalhamento desse quesito apresente também suas peculiaridades.

Ao analisar os dados fica evidente uma clara segmentação ocupacional, que perpassa tanto as questões de gênero, quanto as de raça. O levantamento mostra que as mulheres, especialmente as negras, estão mais concentradas no setor de serviços sociais (cerca de 34% da mão de obra feminina), onde estão os serviços de cuidado em sentido mais amplo (educação, saúde, serviços sociais e domésticos).

Já os homens, sobretudo os negros, ocupam majoritariamente postos de trabalho na construção civil (em 2009, esse setor empregava cerca de 10% dos homens e menos de 1% das mulheres). A forte expansão do setor de serviços ocasionou uma queda expressiva e generalizada na oferta de empregos no setor agrícola, que ainda mantém sua importância, especialmente para os homens da região nordeste. O nível de emprego na indústria manteve-se relativamente estável (com sensível aumento), sobretudo nas regiões Sul e Sudeste. Este setor segue empregando mais homens, com destaque para os homens brancos.

Nesse ínterim, percebe-se que as mulheres têm acessado cada vez mais o mercado de trabalho. No entanto, sua inserção ainda é marcada por fortes diferenças de gênero e raça, uma vez que a presença feminina ainda é menor que a masculina e que a ocupação delas, em sua maioria, se dá em postos de trabalho precários e com menor remuneração. As mulheres, especialmente as negras, continuam ocupando os piores postos de trabalho

e recebendo os menores salários, uma vez que ocupam majoritariamente posições desvalorizadas social e economicamente como, por exemplo, o serviço doméstico.

#### **2.4 - Mulheres ainda são as maiores responsáveis pelo trabalho doméstico**

Outro fator fundamental para a manutenção das desigualdades entre homens e mulheres é exatamente a divisão sexual do trabalho doméstico e a utilização do tempo, bem como as peculiaridades de gênero envolvidas neste quesito.

Segundo o IPEA, o estudo do uso do tempo é importante, pois possibilita ter acesso a rotinas sociais muitas vezes veladas e fundamentais para se compreender a dinâmica social e as desigualdades cotidianas.

O uso do tempo como dimensão de análise de desigualdades sociais diz respeito a aspectos da vida cotidiana que normalmente não se encontram nas demais estatísticas. O estudo do uso do tempo possibilita, portanto, ter acesso a rotinas sociais muitas vezes ocultas, mas necessárias para que a vida social se produza e reproduza, e permite saber o quanto de trabalho é realizado sem que assim seja considerado e contabilizado. (IPEA, 2011)

O IPEA ampliou o escopo de investigação sobre o uso tempo, por considerar a importância de reconhecer essa dimensão como produtora de diferenças sociais entre homens e mulheres, negros e brancos. O estudo traz dados que muitas vezes não são desconsiderados em pesquisas demográficas, mas que muitas vezes podem fazer diferença, a exemplo, do tempo de deslocamento de casa para o trabalho, o número de horas da jornada principal e o número de horas dedicadas aos afazeres domésticos, a partir do cruzamento com outras variáveis igualmente importantes, como o número de filhos, condição de ocupação e posse de bens duráveis.

E é exatamente no número de horas dedicadas aos afazeres domésticos que estão um dos elementos fundantes da desigualdade de gênero.

De acordo com o IPEA em 2009, 64,4% da população com mais de 10 anos e 70,8% da população com mais de 16 anos cuidavam dos afazeres domésticos, não havendo

grande diferença entre as populações negras e brancas, mas com diferenças significativas em relação aos sexos. Enquanto 49,1% dos homens com mais de 10 anos declararam realizar tarefas domésticas, esse número sobe para 88,2% de mulheres.

E a pesquisa mostra que essa divisão sexual do trabalho doméstico começa a ser produzida desde a mais tenra idade. As meninas começam a realizar esse tipo de tarefa desde os cinco anos de idade, o que se intensifica ainda mais quando completam 10 anos.

Segundo o IPEA, em 2009, o Brasil na população com idade entre 5 e 9 anos, 14,6% dos meninos cuidavam do trabalho doméstico, enquanto esse número era de 24,3 entre as meninas. No quesito horas, a desigualdade também se manifesta. Os meninos dedicavam em média 5,2 horas por semana a esta atividade, já as meninas 6,1.

Essa desigualdade se mantém à medida que os anos avançam e a diferença de horas dedicadas também. Na população entre 10 e 15 anos, os meninos dedicavam em média 10,2 horas por semana a este trabalho e as meninas 25,1 horas. O IPEA também identificou que nos domicílios, conforme aumenta o número de filhos, menor é a proporção de homens que cuidam dos afazeres domésticos, ou seja, penalizando ainda mais as mulheres. “Nas famílias com nenhum filho, 54,6% dos homens e 94% das mulheres se dedicam a estas atividades. Nos domicílios com cinco filhos ou mais, são apenas 38,8% dos homens, para 95,7% das mulheres cuidando destes afazeres”, aponta o estudo.

A diferença também é agudizada quando analisado a localização destas famílias, se urbanas ou rurais. 34,3% dos homens com cinco filhos moradores da zona rural realizam trabalho doméstico, enquanto 42,2% dos homens da zona urbana fazem o mesmo.

Os números revelam, ainda, que as famílias com até um filho conseguem dividir melhor as atividades domésticas entre homens e mulheres. No entanto, quando se verifica um número maior de filhos, tende-se a reproduzir um modelo familiar mais tradicional nesta distribuição do trabalho, sendo a mulher a que mais se responsabiliza pelo trabalho doméstico.

A questão de renda guarda pouca relação com o número de horas dedicadas pelos homens às atividades domésticas. Já em relação às mulheres esse quesito tem mais influência: 93% das mulheres ocupadas com até um salário mínimo se dedicam aos afazeres domésticos, em uma média de 25,2 horas por semana.

Mesmo as mulheres que recebem mais de 8 salários mínimos, 76,7% delas fazem algum tipo de atividade doméstica. O IPEA justifica esse número tendo como base a possibilidade dessa atividade ser dividida com alguma outra mulher via trabalho doméstico remunerado.

Com o aumento da renda, ocorre, portanto, a delegação destes afazeres para outras mulheres. Isto é confirmado quando se verifica que, nos domicílios em que há trabalhadoras domésticas morando, 57% das mulheres se dedicam a estes afazeres, enquanto, nos domicílios sem estas trabalhadoras, são 89,9% das mulheres realizando estas atividades. (IPEA, 2011).

Segundo o IPEA todo esse tempo utilizado em afazeres domésticos tem forte impacto na jornada total de trabalho, considerando a ocupação principal e o trabalho doméstico entre homens e mulheres. Apesar da jornada semanal de trabalho principal ser maior para os homens que para as mulheres – 42,9 e 35,6 horas respectivamente – quando inclusos o trabalho doméstico esse número se altera para 47,7 horas para os homens e 53,3 horas para as mulheres.

A pesquisa indica que a atividade doméstica ainda é majoritariamente uma tarefa desempenhada pelas mulheres, as principais responsáveis pelo universo doméstico, o que representa uma sobrecarga de trabalho que deve ser considerada por elas quando pleiteiam uma vaga de emprego, o que acaba as colocando em posição de desigualdade com os homens, portanto, aspecto fundamental para se compreender as persistentes assimetrias de gênero no País.

### **3 - Violência contra a Mulher é uma agressão aos Direitos humanos**

A violência contra a mulher será tratada neste trabalho como uma violação aos direitos humanos das mulheres. Nesse aspecto é fundamental resgatar brevemente o

histórico dos direitos humanos no mundo, suas principais conquistas e conceitos fundantes.

Os direitos humanos tais quais conhecemos hoje tem origem na modernidade, alavancados, sobretudo, pelas lutas travadas pelos povos em busca de ideias como a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Do ponto de vista histórico, pode-se considerar alguns textos base dos direitos humanos no mundo, a exemplo, da Declaração de Independência Norte Americana, de 1776, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, de 1789 e, por fim, a mais recente e ampla de todas que é a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Organização das Nações Unidas, em 1948.

Todos os homens são por natureza, igualmente livres e independentes e têm direitos inerentes, dos quais, ao entrar num estado de sociedade, não podem, por nenhum contrato, privar ou despojar sua posteridade; a saber, o gozo da vida e da liberdade, os meios de adquirir e possuir propriedade, e a busca da felicidade e segurança. (Seção 1 da Declaração de Direitos da Virgínia de 12 de junho de 1776, Independência Americana).

Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos (...). Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. (artigos 1 e 2 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa, 1789).

Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...). Todo homem tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidas nesta declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou qualquer outra condição (...). Todo homem tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. (artigos 1, 2 e 3 da Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada a 10 de dezembro de 1948 pela Assembleia das Nações Unidas).



Essas três declarações, trazem textos diferentes para contextos históricos igualmente diferentes. Elas representam não somente ideais, mas o resultado de lutas travadas pelos povos, nos últimos duzentos anos, com vistas a construir um mundo livre da opressão, da exploração, do preconceito e da violência, lutas ainda hoje inconclusas.

João Ricardo Dornelles, no livro *O que são Direitos Humanos* (1989), resgata um pouco da história, de como surgiu e se desenvolveu o que hoje chamamos de direitos humanos. O autor de forma bastante sintética se vale de diferentes concepções teóricas que procuraram formular termos e conceitos sobre o que viria a ser os direitos humanos.

“Para alguns, trata-se de direitos inerentes à vida, à segurança individual, aos bens que preservam a humanidade. Para outros é a expressão de valores superiores que se encarnam nos homens. Outros, ainda, entendem que são produto da competência legislativa do Estado ao reconhecer direitos e estabelecer um equilíbrio na sociedade.” (Dornelles, 1989, p. 9)

Um aspecto fundamental, independente do entendimento acerca do tema - seja de que os direitos humanos são inerentes à natureza humana, ou mesmo uma conquista social proveniente de um processo histórico de luta - é necessário considerar que os direitos humanos são carregados de significação política e ideológica<sup>1</sup>.

Neste aspecto Dornelles faz um questionamento importante sobre a abrangência e eficácia de jargões como “todos nascem iguais e livres” ou mesmo do “todos são iguais perante a lei”. Como visto no retrato das desigualdades, a realidade, principalmente no que tange às mulheres, tem se mostrado muito cruel, tornando-a muito mais complexa do que a mera formalidade de declarações históricas.

Outra questão que merece destaque é o fato de se perguntar por que esses e não outros direitos foram considerados fundamentais aos seres humanos, esses seriam os únicos e “verdadeiros” direitos dos cidadãos? Esse questionamento parte do princípio de

---

<sup>1</sup>Segundo Stuart Hall, pensador dos Estudos Culturais Britânicos, Em *O Problema da Ideologia*, o conceito de ideologia pode ser compreendido como sendo “os referenciais mentais – linguagens, conceitos, categorias, conjunto de imagens do pensamento e sistemas de representação – que as diferentes classes e grupos sociais empregam para dar sentido, definir, decifrar e tornar inteligível a forma como a sociedade funciona”. (Hall, 2003, p. 250)

que os direitos não podem ser considerados verdades eternas e imutáveis, tendo em vista que eles estão sujeitos a uma série de variantes culturais, históricas e sociais.

Não se pode desconsiderar a dificuldade que existe para que as sociedades, com suas lutas, contradições e conflitos muitas vezes irreconciliáveis, cheguem a um consenso sobre quais devem ou não devem ser os direitos fundamentais, quais são, na prática, os sujeitos que são considerados mais humanos que outros e, portanto, quais são aqueles que gozam plenamente de seus direitos, ao passo que determinados segmentos continuam sendo tratados como uma categoria inferior de humanidade.

Nesse sentido, os direitos e valores considerados fundamentais variam de acordo com o modo de organização da vida social, o que significa dizer que é impossível a existência de uma única fundamentação dos direitos humanos.

Se levado em consideração os fundamentos filosóficos para criar uma noção de direitos humanos, chegaríamos a pelo menos três grandes concepções, segundo Dornelles: a) as concepções idealistas; b) as concepções positivistas; c) as concepções crítico-materialistas.

De forma bem sintética, vejamos o que defende cada uma delas.

As concepções idealistas partem de um princípio que fundamenta os direitos humanos a partir de uma visão metafísica e abstrata. É dessa concepção que surge a ideia de que os direitos humanos são inerentes ao homem, surgem da própria força da natureza humana. Para os idealistas todos os homens nascem livres, iguais e dignos, seja pela obra de uma ordem transcendental, espiritual, ou mesmo como uma expressão de uma razão natural. Esses direitos existem independentemente de qualquer coisa, eles são um ideal.

As concepções positivistas associam os direitos humanos como direitos fundamentais e essenciais, mas que só tem validade quando reconhecidos pelo Estado através de sua ordem jurídica positiva. Para os positivistas, o direito existe a partir do momento em que ele emana do Estado, por meio de um processo de legitimação e reconhecimento legislativo, ou seja, eles dependem do poder público para serem

reconhecidos e efetivados. Portanto, para que um direito exista, ele precisa estar escrito na lei.

Já a concepção crítico-materialista, desenvolvida a partir do século XIX, parte de um princípio de que os direitos humanos são produtos de um processo sócio histórico. Essa concepção nasce da crítica ao pensamento liberal, à ideia de que os direitos humanos são aquilo que estava enunciado nas declarações de direitos e nas constituições editadas nos séculos XVIII e XIX, que, segundo os documentos, não passavam de expressão formal de um processo político-social e ideológico realizado a partir de lutas sociais empreendidas pela burguesia, no momento em que ascende ao poder político. Esta é uma concepção inspirada nas obras filosóficas de Karl Marx.

#### **4 – Luta histórica das mulheres garante legislação que coíbe a violência e garante direitos**

As mulheres tem uma luta histórica para pôr fim à discriminação e à violência que resultaram em importantes instrumentos legais para coibir esse tipo de prática que vitima e viola os direitos humanos das mulheres.

O Brasil é signatário de tratados internacionais que visam combater a discriminação e a violência contra as mulheres, bem como de compromissos, termos e convenções internacionais que assumidos, a exemplo, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), ratificada no ano de 1984, além de subscrever a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a violência contra a mulher, ratificado pelo país em 1995, também conhecida como Convenção de Belém do Pará.

Importante destacar o quanto esse processo é recente, cerca de 30 anos. Igualmente importantes são os motivos pelos quais essas duas Convenções passaram a existir: o fato das mulheres terem ficado historicamente excluídas do reconhecimento legal e conceitual dos direitos humanos. Ou seja, as mulheres não eram reconhecidas até recentemente como sujeitos de direitos específicos, como pessoas que tem dignidade e que merecem viver de forma plena, longe de todo o tipo de opressão e desigualdade.

A conquista destes direitos não foi um processo gratuito, fruto da benevolência da sociedade, mas consequência de uma forte pressão exercida pelos movimentos de mulheres e feministas e de entidades não governamentais que obrigaram a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, realizada no ano de 1993, ao reconhecer que as mulheres têm direitos específicos e que a violação destes direitos se constitui em violação de direitos humanos.

Vale registrar que a partir do momento em que o Brasil torna-se signatário de ambas as convenções, ele está sinalizando para o mundo, perante a Comunidade Internacional a sua disposição de implementar políticas públicas, de assumir compromissos e deveres, de criar mecanismos para pôr fim a esta realidade de desigualdades e de coibir a discriminação e violência contra as mulheres.

#### **4.1- A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher**

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) estabeleceu o que se convencionou chamar de discriminação positiva<sup>2</sup>, ou seja, um conjunto de medidas especiais que devem ser adotadas em caráter temporário com vistas a acelerar a igualdade de fato entre homens e mulheres.

A Convenção teve desdobramentos significativos na legislação brasileira, como a previsão constitucional de proteção do espaço das mulheres no mercado de trabalho, por meio de incentivos específicos, bem como na legislação que prevê as cotas nos partidos políticos para as candidaturas femininas.

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, os direitos humanos passaram a ser “universais, interdependentes e inter-relacionados”, e, desde

---

<sup>2</sup> A **discriminação positiva** é um mecanismo criado com a finalidade de combater a reprodução social das desigualdades, também pode ser chamada de **ação afirmativa**. “A discriminação positiva trata as pessoas de forma desigual, favorecendo pessoas e grupos que tenham sido vítimas habituais de discriminação. O objetivo de tratar as pessoas desta forma desigual é acelerar o processo de tornar a sociedade mais igualitária, acabando com desequilíbrios existentes”, (Warbuton, 2007). Um exemplo de discriminação positiva são as cotas etnicorraciais adotadas nas universidades públicas brasileiras.

então, diversos tratados internacionais passaram a ser adotados por diversos países, o que deu origem a um sistema normativo internacional, no âmbito das Nações Unidas.

Dentre estes diversos tratados, pactos e convenções, está a Convenção que objetiva eliminar e erradicar a discriminação contra as mulheres, criada em 1979, fruto da mobilização e reivindicação do movimento de mulheres e feminista internacional.

A Convenção é bastante clara ao conceituar o que viria a ser discriminação contra a mulher em seu artigo primeiro.

Toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objetivo, ou resultado, prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo, exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos campos políticos, econômico, social, cultural e civil ou qualquer outro campo. (CEDAW, 1979)

Ao ratificarem a Convenção, os Estados integrantes, como é o caso do Brasil, assumem o compromisso de atuar, progressivamente, no sentido de eliminar todas as formas de discriminação relacionadas ao gênero, tendo, portanto, a obrigação de assegurar de maneira efetiva a igualdade entre homens e mulheres, o que significa dizer que os Estados subscritores terão de criar políticas públicas que visem à construção da igualdade, bem como adotar legislações que proíbam qualquer tipo de discriminação contra a mulher.

#### **4.2 – Convenção de Belém do Pará**

Ao lado da Convenção CEDAW, que tem jurisdição global e decorre de um sistema global de proteção aos direitos humanos, firmada pela Organização das Nações Unidas (ONU), existe outro sistema, de caráter regional, que também visa à proteção dos direitos humanos, que é a Organização dos Estados Americanos (OEA). A OEA também criou uma Convenção regional, a chamada Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, também conhecida como

Convenção de Belém do Pará, aprovada em junho de 1994, pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos e ratificado pelo Brasil no ano de 1995.

Com essa declaração, os países membros fizeram um reconhecimento internacional de que não é suficiente legislar contra a discriminação e pela igualdade, mas que a persistência da violência exercida contra as mulheres constitui-se num forte obstáculo para a construção da igualdade, o exercício pleno da cidadania, o desenvolvimento socioeconômico e a construção da paz social.

A Convenção de Belém do Pará é um importante marco para a luta das mulheres, uma vez que ela define a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e uma afronta às liberdades fundamentais e, como tal, é considerado um fator preponderante de limitação para que as mulheres possam gozar de seus direitos. A Convenção define a violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico a pessoa do sexo feminino, tanto na esfera pública, quanto no âmbito privado, domiciliar. Portanto, estabelece que as mulheres têm direito a um vida livre de violência e o, ao Estado, o dever de garantir a elas esse direito.

A Convenção de Belém do Pará é especialmente importante para os movimentos de mulheres e feministas, pois ela reconhece pela primeira vez na história que a violência cometida contra a mulher, mesmo a praticada no âmbito doméstico, como um assunto de interesse social, o qual também deve ser objeto da atenção do Estado e dos poderes públicos.

Nesse ínterim, os Estados membros dessa Convenção devem assumir a responsabilidade e a missão de proteger as mulheres da violência perpetrada tanto nos âmbitos públicos, quanto no privado. Esse é o foco central da Convenção, fazer com que os Estados assumam o compromisso com políticas públicas capazes de prevenir, punir e erradicar todas as formas de violência contra a mulher, mediante medidas que possibilitem a investigação, apuração e punição dos violadores, bem como assegurar recursos adequados, suficientes e efetivos para o devido atendimento e compensação às vítimas de violação.

A Convenção prevê, em seu artigo 8º, medidas a serem adotadas de imediato e outras a serem implementadas progressivamente, em sua maioria, de caráter preventivo, voltadas a evitar a violência contra a mulher. No caso dos Estados não adotarem as recomendações propostas poderão incorrer em omissão, uma vez que devem produzir relatórios periódicos e demonstrar que medidas ou políticas estão sendo adotadas para mitigar tais violações. Caso não cumpram o estabelecido, podem estar sujeitos a serem alvos de petição junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da OEA, que após análise, poderá estabelecer sanções aos Estados e medidas cabíveis aos casos de omissão.

A Comissão também pode recomendar que o Estado integrante incorpore em sua legislação interna normas penais, civis ou mesmo administrativas que visem a prevenção, punição, erradicação da violência contra a mulher; bem como em suas políticas, a proteção prevista em âmbito internacional.

Existem basicamente dois mecanismos de implementação da Convenção de Belém do Pará no âmbito dos Estados membros. O primeiro é a produção de relatórios nacionais que os países produzem como forma de prestar contas sobre como estão tratando a questão da violência contra mulher, de que forma estão agindo para atender os objetivos prescritos na convenção. O segundo instrumento é a possibilidade de qualquer pessoa, grupo ou entidade não governamental, legalmente constituída, apresentar junto à Comissão petição denunciando violações que estão em desacordo com os preceitos do documento. Um exemplo emblemático de denúncia contra o Brasil feita à OEA, foi exatamente a petição apresentada por Maria da Penha<sup>3</sup> e organizações não governamentais que a auxiliaram numa denúncia contra o Estado brasileiro, no que diz respeito ao não cumprimento das obrigações de adoção de medidas capazes de coibir a violência contra a mulher, fato anterior à edição de uma lei nacional que leva o seu nome.

#### **4.3- Lei Maria da Penha: uma legislação em defesa das mulheres**

---

<sup>3</sup> De acordo com o Wikipedia, Maria da Penha Maia Fernandes é uma biofarmacêutica cearense que lutou durante 20 anos para que seu agressor fosse punido e condenado. Atualmente ela é líder de movimentos de defesa dos direitos das mulheres e vítima emblemática da violência de gênero no Brasil. Saiba mais em [http://pt.wikipedia.org/wiki/Maria\\_da\\_Penha](http://pt.wikipedia.org/wiki/Maria_da_Penha).

A partir dos preceitos estabelecidos nas Convenções citadas e da luta incessante dos movimentos feministas e de mulheres, o Brasil alcançou uma legislação que é referência mundial no combate à violência contra a mulher, quando em 2006, o então presidente Luíz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei Maria da Penha, dispositivo legal que aumenta o rigor das punições às agressões praticadas contra a mulher em ambiente doméstico e familiar.

A Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), uma das três legislações mais importantes do mundo no que tange à proteção de mulheres vítimas de violência, tornou-se um instrumento valioso para o enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil. Isso porque a lei transformou o ordenamento jurídico brasileiro com vistas a garantir o necessário respeito aos direitos humanos das mulheres, bem como tipificar as condutas consideradas violadoras desses mesmos direitos. Além disso, a lei modificou de maneira substancial o processo civil e penal para estabelecer mecanismos de investigação, procedimentos, apuração e solução para os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Lei Maria da Penha trouxe uma série de garantias às mulheres e tornou-se um marco para a sua proteção. A Lei introduziu uma série de mudanças que merecem ser mencionadas. Importante destacar que até o seu surgimento não existia lei específica sobre a violência contra a mulher no Brasil. Hoje, a Lei tipifica e define a violência doméstica e familiar contra a mulher e estabelece suas formas, que podem ser de ordem física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. A Lei Maria da Penha também avançou ao reconhecer que a violência contra a mulher independe de orientação sexual (gays, lésbicas, travestis, transexuais, transgêneros), tanto no que diz respeito ao agressor, quanto à vítima. A Lei pôs fim à aplicação de penas do tipo pecuniárias, como cestas básicas e multas, passando a considerar a violência doméstica e familiar como agravante de pena, além de ter alterado as penas (de 6 meses a 1 ano) para penas mínimas de 3 meses e máxima de 3 anos.

Outro dispositivo importante é o estabelecimento, pelo Juiz, de uma distância limite entre o agressor e a vítima, seus familiares e testemunhas, o que não estava previsto anteriormente. Além disso, a Lei inovou ao propor mais do que mecanismos de punição



aos agressores, ao prever que o Juiz responsável pelo caso pode determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação.

Cabe ressaltar, ainda, que a Lei promoveu mudanças significativas na competência dos juizados designados a julgar os casos de violência doméstica e familiar com vistas a facilitar o atendimento às mulheres vítimas. Os casos de violência contra a mulher eram julgados pelos Juizados Especiais Criminais, que julgavam crimes considerados de menor potencial ofensivo (com penas de até 2 anos). Hoje estão previstos a criação de Juizados Especializados de Violência Doméstica e familiar contra a mulher, os quais têm competência para julgar no âmbito civil e criminal, abrangendo todas as questões que porventura envolvam a vítima, desde a separação, pensão, até a guarda dos filhos. Antes essas questões eram tratadas separadamente em outro processo que deveria ser aberto na vara de família.

Para aumentar a proteção das mulheres vítimas, foi estabelecida a prisão em flagrante ou mesmo a prisão preventiva do agressor, a depender da gravidade dos fatos e do risco que a mulher corre ficando exposta ao convívio com seu algoz, o que também não estava previsto anteriormente na legislação penal. Ainda neste quesito de preservar a integridade física e até mesmo a vida da mulher ameaçada, a Lei veda que a mulher entregue a intimação ao agressor e prevê que ela deverá ser notificada dos atos processuais, especialmente sobre o ingresso e a saída do agressor da prisão. Além disso, a Lei determina que a mulher seja acompanhada por advogado, ou defensor, em todos os atos processuais.

Não há dúvida de que a Lei Maria da Penha é a mais importante legislação de proteção integral às mulheres em situação de violência no Brasil. A Lei protege as mulheres a partir de três dimensões: a da prevenção, assistência e repressão à violência.

Como visto anteriormente, a Lei Maria da Penha transcende o aspecto meramente punitivo. Do ponto de vista preventivo, a Lei prevê a realização de estudos, pesquisas, estatísticas e sistematização de dados que deverão ser utilizados para a formulação de políticas públicas, cujos resultados deverão ser permanentemente reavaliados e estudados. Ainda no aspecto da prevenção, a Lei também estabelece a promoção de campanhas educativas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher, o

controle de propagandas sexistas, a capacitação permanente de operadores do sistema de justiça e de servidores que atuam com mulheres em situação de violência.

Na perspectiva da assistência, a Lei estabelece a inclusão da mulher em programas assistenciais do governo, a possibilidade de acesso prioritário à remoção quando se trata de servidora pública, integrante da administração direta ou indireta, além da manutenção do vínculo trabalhista quando a vítima necessita se afastar do trabalho, sendo assegurado afastamento de um prazo de até seis meses. Também estão previstos toda a assistência médica necessária aos casos que envolvem algum tipo de violência sexual.

Como mencionado, a Lei também prevê uma série de medidas protetivas de urgência, dispõe sobre a criação dos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar, proíbe a pena de multa, a conciliação a transação penal e a suspensão condicional do processo em crimes de violência doméstica previstos na Lei dos Juizados Especiais Criminais, o que significa um enorme avanço do ponto de vista jurídico para o combate à violência.

A Lei, que completa oito anos de existência em 2014, pode ser considerada uma das legislações mais populares do Brasil e também a mais conhecida. Pesquisa realizada pelo DataSenado, em março de 2013, atesta que 99% das mulheres conhecem a Lei Maria da Penha e 66% delas se sentem mais protegidas após a sua criação. No entanto, apesar de toda a inovação jurídica e o ganho real de proteção para as mulheres, desde a sua promulgação, a Lei enfrentou inúmeros obstáculos, a exemplo, de ter sido questionada como inconstitucional por se destinar exclusivamente às mulheres. Em 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF), por votação unânime, afastou as controvérsias existentes sobre a inconstitucionalidade da Lei, declarando que a Lei Maria da Penha é, sim, constitucional, pacificando o assunto e propiciando uma interpretação judicial uniforme dos dispositivos contidos na lei.

## **5 - Brasil é o 7º país mais violento contra as mulheres no mundo**

Mesmo com uma legislação avançada como a Lei Maria da Penha o Brasil vem registrando números cada vez mais assustadores de violência letal contra as mulheres nos últimos 30 anos. Segundo o Mapa da Violência 2012<sup>4</sup> : Homicídio de Mulheres no Brasil, desenvolvido pelo Instituto Sangari, nos últimos 30 anos (1980 a 2010) foram assassinadas no país cerca de 91 mil mulheres, sendo que 43,5 mil só na última década. O número de mortes nesses trinta anos, mas que triplicou, passou de 1.353 para 4.297, o que representa um aumento de 217,6%.

Dentre 84 países do mundo, o Brasil ocupa a 7ª posição com uma taxa de 4,4 homicídios, em cada grupo de 100 mil mulheres, atrás apenas de El Salvador, Trindade e Tobago, Guatemala, Rússia e Colômbia.

Quando analisados os dados por estados, o estudo aponta o Espírito Santo como o estado mais violento contra as mulheres no Brasil com taxas de homicídios de 9,8 mortes para cada 100 mil mulheres, seguido por Alagoas, com taxa de 8,3 por 100 mil e Paraná, com taxa de 6,3 por 100 mil.

Pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 2001, mostrou um quadro que dialoga bastante com a pesquisa do IPEA: Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça, divulgada em 2011. Em 2001, 47% das entrevistadas afirmou que o mercado de trabalho precisava mudar, principalmente no tocante às desigualdades de oportunidades e de remuneração, além da equiparação de direitos. 10% das entrevistas citaram o fim da violência contra a mulher como um aspecto importante de ser alterado para que a vida das mulheres pudesse melhorar.

No que se refere especificamente à violência contra as mulheres, 33% das entrevistadas afirmaram já ter sido vítima de alguma forma de violência física em algum momento de sua vida - 24% disseram ter sido ameaçadas com armas ao cerceamento do direito de ir e vir, 22% com agressões e 13% de estupro conjugal ou abuso -; 27% sofreram violências psíquicas e 11% afirmaram já ter sofrido assédio sexual. Cerca de 57%, um pouco mais da metade, declararam nunca ter sofrido qualquer tipo de violência por parte de algum homem. Quando questionadas a quem recorriam em casos de

---

<sup>4</sup> Mapa da Violência 2012: Atualização do Homicídio de Mulheres no Brasil. Disponível em [http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2012\\_mulheres.php](http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2012_mulheres.php). Acessado em 28 de abril de 2014, às 23:40.

violência, as entrevistadas disseram que o pedido de ajuda quase sempre é feito a outra mulher da família – mãe ou irmã, ou alguma amiga mais próxima.

A denúncia pública foi realizada quando a ameaça à integridade física era feita por armas de fogo (31%), espancamento com marcas, fraturas ou cortes (21%) e ameaças de espancamento à própria mulher ou aos filhos (19%). O órgão público mais procurado e utilizado para as denúncias foi a delegacia de polícia. A Delegacia da Mulher foi mais procurada em casos de espancamento com marcas, fraturas ou cortes, mas ainda assim por um número pequeno de mulheres, cerca de 5%.

No ano de 2010, a Fundação Perseu Abramo voltou a repetir a pesquisa, dessa vez com escopo um pouco mais ampliado no que se refere à violência. Mesmo passados quatro anos de vigência da Lei Maria da Penha, verificou-se que a realidade continuava apresentando dados contundentes e que mudanças mais significativas não aconteceram no transcurso de 10 anos.

Como em 2001, uma em cada cinco mulheres (18% atualmente, em face a 19% de antes) afirmaram já ter sofrido algum tipo de violência por parte de algum homem, conhecido ou não. Das 20 formas de violência citadas, duas em cada cinco mulheres (40%) já teriam sofrido alguma, ao menos uma vez na vida, sobretudo algum tipo de controle e cerceamento (24%), alguma violência psíquica ou verbal (23%), ou mesmo alguma ameaça ou violência física propriamente dita (24%). Em um comparativo com 2001, quando apenas 12 modalidades de violência haviam sido investigadas, a taxa de mulheres que já sofreram alguma violência caiu de 43% para 34%. No que diz respeito à violência ou ameaças físicas, a taxa oscilou de 28% para 24% e a de violência psíquica caiu de 27% para 21%.

Quando analisados separadamente as formas mais frequentes de violência contra a mulher, verificou-se que 16% das mulheres já levaram tapas, empurrões ou foram sacudidas (em 2001 esse número era de 20%), 16% já sofreram xingamento e ofensas recorrentes, principalmente quando relacionado a sua conduta sexual (antes 18%) e 15% tiveram algum tipo de controle ao terem sido questionadas sobre onde iriam e com quem.

13% das mulheres responderam já terem sido ameaçadas de surra, uma em cada dez mulheres (10%) já foi espancada ao menos uma vez na vida. A pesquisa atesta, ainda, que o número de brasileiras espancadas permanece muito elevado, tendo decrescido de uma mulher espancada a cada 15 segundos em 2001, para uma em cada 24 segundos em 2010 – o que significa uma diminuição de 8 para 5 mulheres espancadas a cada 2 segundos.

Com exceção das modalidades de violência sexual e de assédio, em todas as demais formas de violência foram constatados que o agressor é o parceiro da vítima (marido ou namorado), responsável por mais de 80% dos casos reportados.

Na grande maioria dos casos, as mulheres, cerca de 2/3, após ameaças ou violências físicas acabam recorrendo a outras mulheres do seu círculo de relações, com mais frequência para mães, irmãs e outras mulheres da família. Em todas as modalidades investigadas, nenhuma delas ultrapassa 1/3 de denúncias a algum tipo de autoridade policial ou judicial, o que significa que a violência doméstica ainda é assunto muito restrito ao convívio privado.

Quando analisados os dados a partir da perspectiva de raça/etnia, a pesquisa demonstra que 35% das mulheres que já sofreram algum tipo de violência são pardas, 11% negras e 45% brancas. Ao somar as negras e pardas, estas são agredidas em 46% dos casos.

Portanto, ao fazer uma comparação entre as duas pesquisas, com um intervalo de dez anos entre uma e outra, percebe-se que não houve avanços significativos no que diz respeito à alteração do quadro de violência vivenciada pelas mulheres brasileiras. Isso porque, ainda existe um grande número de casos subnotificados de violência, já que nem todas as agressões são levadas ao conhecimento das autoridades públicas.

De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD), Características da Vitimização e Acesso à Justiça, divulgada em 2009, cerca de 2,5 milhões de pessoas com 10 anos ou mais de idade foram vítimas de agressão física, o que representa 1,6% dessa população no País. As regiões que concentraram números mais elevados de violência são as regiões Norte e Nordeste, 1,9% e 1,8% respectivamente. As regiões Sudeste e Sul tiveram índice menor, de 1,4%. Quando feito recorte de gênero, o

percentual de vitimização entre os homens ficou em 1,8%, ao passo que as mulheres ficaram em 1,3%. As mulheres foram mais agredidas nas regiões Norte (1,5%), Nordeste (1,4%) e Centro-Oeste (1,4%).

A pesquisa também aponta quem são os principais responsáveis pela agressão. 39,0% dos casos tiveram como responsáveis pessoas desconhecidas. Já as pessoas conhecidas respondem por 36,2%, o cônjuge (12,2%) e parente (8,1%). Se somados os percentuais de pessoas conhecidas, cônjuges e parentes alcança-se um percentual de 52,5%. Dentre as mulheres agredidas, os cônjuges ou ex-cônjuges foram responsáveis por 25,9% dos casos.

Outro dado que é particularmente importante é o que se refere ao local de ocorrência dessas agressões, uma vez que 25,4% das vítimas foram agredidas dentro de sua própria casa, enquanto 48,0% na rua ou espaços públicos. Quando analisado somente a relação entre agressor e o local da residência, os cônjuges ou ex-cônjuges respondem por 25,9% das agressões, sendo que 80,5% delas aconteceram na própria residência. O perfil dos agressores é bastante jovem, tendo situado com maior frequência na faixa etária entre os 16 e 24 anos (2,2%) e dos 25 aos 30 anos (2,0%).

A pesquisa mostra, ainda, que 55,7% das vítimas de agressão não procurou a polícia. Sobre os motivos apresentados para não fazê-lo, 33,1% afirmaram que tinham medo de represália ou não queriam envolver a polícia. Ainda conforme a pesquisa, das vítimas de agressão física que procuraram a polícia (1,1 milhão de pessoas), 86,9% realizou registro, na delegacia, da última agressão física sofrida. Aquelas vítimas que procuraram a polícia, mas não efetuaram o registro (147 mil pessoas), apontaram como motivos para não fazê-lo, principalmente, o fato da polícia não querer fazer o registro (22,4%), não queria envolver a polícia ou medo de represália (19,2%), a falta de provas (10,3%) e não acreditava na polícia (10,2%).

A área de família corresponde a 22,0% dos conflitos. No entanto, a pesquisa não informa se os conflitos familiares correspondem às agressões domésticas, ou mesmo quantas mulheres procuraram o Poder Judiciário em virtude de agressão física pelo cônjuge ou ex-cônjuge.

Outra pesquisa que traz dados coincidentes no que se refere aos atendimentos à violência doméstica e sexual é o Mapa da Violência. O Estudo se referencia em dados fornecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a partir de informações do Sistema Nacional de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde (MS).

Em 2011, foram registrados no SINAM, 70.270 atendimentos de mulheres vítimas de violência. O local de residência da mulher é o preponderante nas situações de violência, especialmente até os 10 anos e a partir dos 30 anos de idade da mulher, correspondendo a 71,8%. Dos 20 aos 59 anos, o cônjuge aparece como o principal agressor, sendo que na faixa etária feminina dos 30 aos 39 anos, é o agressor em 49,3% dos casos. A partir dos 60 anos, os filhos são responsáveis pela violência, descortinando a violência praticada contra mulheres idosas. A partir dos 30 anos de idade, o percentual de reincidência é bastante alto, variando de 56,9% (dos 30 aos 39 anos), 58,2% (40 aos 49 anos), 57,4% (50 aos 59 anos) e 62,5% a partir dos 60 anos. No entanto, nos casos de violência sexual, dos 15 aos 60 anos (ou mais), o desconhecido é o principal agressor. A violência sexual corresponde a 12,2%, e está concentrada na faixa etária de 1 a 14 anos, sendo a residência também o local preponderante para essa violência, nessa faixa etária.

Segundo os dados do SUS, a violência física também se destaca (44,2%) dos casos, a partir dos 15 anos de idade. A violência psicológica e moral aparece em mais de 20% dos casos. A residência também foi registrada como o lugar de maior incidência da violência (69,9%) dos casos reportados, em face de 18,6% em via pública.

Cabe citar também outro importante serviço que tem gerado dados bastante significativos: a Central de Atendimento à Mulher – o Ligue 180. A Central, criada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, em 2005, tem o objetivo de orientar as mulheres em situação de risco e de violência, além de transmitir informações sobre os direitos femininos e os locais onde se pode buscar ajuda. Do ano de 2006 ao ano de 2011, a Central registrou 2.278.987 ligações com os mais variados tipos de solicitações: informações, reclamações, elogios, sugestões, serviços e denúncias de violência. Os relatos de violência, incluindo as denúncias de tráfico, contabilizaram 281.894 ligações. O número de ligações vem aumentando a cada ano.

Este é um serviço que é acionado majoritariamente por mulheres, 98,975 das ligações. De todas as usuárias que entraram em contato com a Central e declararam sua escolaridade, a maioria delas (45,49%) possui ensino fundamental (completo ou incompleto), 41,29% tem ensino médio (completo ou incompleto), 11,3% tem ensino superior (completo e incompleto) e 1,93% é analfabeta. Observa-se o acesso ao serviço por pessoas com baixa escolaridade. Além disso, o serviço é majoritariamente procurado por mulheres adultas e, mais especificamente, em período economicamente produtivo e biologicamente reprodutivo, sendo assim constituído: de 20 a 29 anos: 31,19%; de 30 a 39 anos: 32,08%; de 40 a 49 anos: 17,88% e de 50 a 59 anos: 8,64%.

Quanto à cor/raça, dos 40,7% das(os) usuárias(os) que declararam esse item, 47,68% se identificou como pardas(os). As(os) usuárias(os) de cor/raça branca computaram 39,83% e 11,23% se declararam da cor/raça preta. Houve, também, o registro de 2.072 (0,76%) da cor/raça amarela e 1.333 (0,49%) indígena.

O critério raça/cor é particularmente importante, pois ele demonstra que as mulheres pardas e negras são as que mais acionam o serviço. Confirmando o que dizem as demais pesquisas citadas, o cônjuge ou companheiro são os maiores autores das agressões.

Os dados da Central revelam também que o tempo médio da relação entre a vítima e o agressor é de 10 anos. Isto é, a violência está presente nas relações mais duradouras, embora existam registros expressivos de violência nas relações de 5 a 10 anos. O tempo é um elemento que merece destaque, pois a medida que ele passa a violência também tende a progredir. Outro aspecto importante também detectado pela Central de Atendimento é relativo à frequência da violência, que em geral, acontece uma vez por semana.

Ao contrário do que muitas vezes se acredita, um dado bastante significativo identificado pela Central revela que 59,51% das vítimas não dependem financeiramente do agressor. Os números do Ligue 180 também demonstram que em 58,27% dos casos de agressão nem sempre ou quase nunca ocorreram quando o agressor está alcoolizado ou sob efeito de algum outro tipo de droga. Os casos em que o agressor praticou a violência sob efeito de alguma substância (droga e/ou álcool) representa 41,73%.



Por fim, um levantamento feito pelo DataSenado aponta que mais de 13,5 milhões de mulheres já sofreram algum tipo de agressão, o que equivale a 19% da população feminina com mais de 16 anos. Destas, 31% ainda convivem com o agressor; e, das que convivem com agressor, 14% ainda sofrem algum tipo de violência.

Um dado digno de atenção é que, segundo a mesma pesquisa, na Região Sul, 80% das mulheres entrevistadas confiam na eficácia da lei. Em contraste, 41% das mulheres negras que afirmaram se sentir mais desprotegidas, contra 28% das mulheres brancas e 31% das pardas. Portanto, os dados revelam maior vulnerabilidade das mulheres negras e pardas.

Os dados de todas as pesquisas de âmbito nacional demonstram que a violência contra mulheres é um problema endêmico na sociedade brasileira. Cabe salientar, que a violência doméstica é majoritariamente praticada no ambiente doméstico, pelo parceiro, em 80% dos casos, o que significa dizer que a residência não é um local seguro para as mulheres. Outra questão relevante digna de menção é a reincidência, um fator de risco que está presente em quase 60% dos casos, a partir de 30 anos (homens ou mulheres?). A violência física, contra mulheres idosas e, sexual, contra meninas e adolescentes, é igualmente notória.

## **6 - Secretaria de Políticas para as Mulheres: uma conquista das mulheres**

Os dados realmente são bastante contundentes o que exige do Brasil empenho para superação dessa realidade. Neste aspecto, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) em 2003 - com o objetivo principal de promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação em uma sociedade na qual o machismo e as relações assimétricas de gênero ainda produzem diversos tipos de exclusões e desigualdades - constitui-se em uma importante conquista para as mulheres brasileiras, além de ter se tornado o principal mecanismo para a elaboração e execução de políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Desde sua criação, a SPM vem atuando no sentido de construir um Brasil mais justo, igualitário e democrático, por meio da valorização da mulher e de sua inclusão no processo de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do Brasil.

A SPM atua no assessoramento da Presidência da República, inserindo a questão de gênero como um tema transversal às políticas desenvolvidas nos três níveis de Governo. Assim, a Secretaria desempenha o papel de articulação política junto aos demais ministérios para que estes implementem e executem políticas públicas voltadas às mulheres. Paralelamente a isso, desenvolve campanhas educativas de caráter nacional, assim como projetos e programas de cooperação com organizações nacionais e internacionais, públicas e privadas. A atuação da SPM respeita todas as formas de diversidade: racial, geracional e de orientação sexual; mulheres negras, indígenas, do campo, da floresta e/ou com deficiência. É reconhecida a importância dessa articulação para garantir a interseccionalidade da política, embora esse papel implique, ao mesmo tempo, numa redução do poder de execução direta da Secretaria.

Atualmente a SPM trabalha principalmente em três principais linhas de ação: 1- Políticas do Trabalho e da Autonomia Econômica das Mulheres; 2- Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; e 3- Programas e Ações nas áreas de Saúde, Educação, Cultura, Participação Política, Igualdade de Gênero e Diversidade. A estrutura básica da SPM é composta pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (órgão colegiado), o Gabinete da Ministra de Estado Chefe, a Secretaria-Executiva e de três outras Secretarias.

Importante salientar que a existência de mecanismos de participação social na formulação da política, tanto através do Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (CDNM), quando das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, tem sido fundamentais para a construção da igualdade entre homens e mulheres no Brasil, além desse diálogo com os movimentos sociais e de mulheres, ter garantido a construção da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres.

O enfrentamento à violência contra a mulher sempre esteve entre as prioridades do governo, no entanto, não havia no interior da SPM uma estrutura específica para tratar

deste tema. A partir da relação dialógica com a sociedade, principalmente em relação às Conferências Nacionais, a Secretaria criou, em 2009, a partir do amadurecimento da concepção de como esta política estava sendo tratada, uma Subsecretaria de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, que em 2012, foi elevada à condição de Secretaria de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. A criação deste órgão exclusivo aumentou a eficiência e a elaboração de políticas públicas específicas.

De acordo com informações disponíveis no site da SPM, a Secretaria de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SEV), tem como missão básica “promover a prevenção e o combate à violência contra as mulheres, o atendimento à Mulher em situação de violência e a garantia dos seus direitos”<sup>5</sup>.

Para cumprir tais objetivos, o órgão atua diretamente ou em cooperação com organismos governamentais, nos três níveis de Governo, com o Sistema de Justiça e organizações não governamentais, de acordo com as diretrizes contidas no Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres<sup>6</sup>. A SEV tem na Lei Maria da Penha o principal instrumento para erradicação, prevenção e punição da violência contra a mulher.

A SEV possui alguns programas de atendimento às mulheres vítimas de violência. Destaca-se entre eles, o Ligue 180, a Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, e o programa Mulher: Viver Sem Violência.

O Ligue 180 é uma Central de Atendimento à Mulher, criado em 2005, funciona 24 horas por dia durante todos os dias da semana (com ligações gratuitas). O serviço recebe denúncias de violência contra a mulher, oferece informações e orientam as mulheres em

---

<sup>5</sup> Disponível em <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>. Acessado em 10 de maio de 2014, às 10:20.

<sup>6</sup> O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher foi lançado em agosto de 2007 pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como parte da Agenda Social do Governo Federal e consiste num acordo federativo entre o governo federal, os governos dos estados e dos municípios brasileiros para o planejamento de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres por meio da implementação de políticas públicas integradas em todo território nacional. Disponível em <http://mulheres.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/Pacto%20Nacional/view>. Acessado em 10 de maio de 2014, às 10:31.

situação de violência a buscarem os serviços da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência para que elas busquem os seus direitos.

A SEV também atua a partir da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, que é formada por um conjunto de ações e serviços públicos especializados em diversas áreas, em especial, da assistência social, justiça, segurança pública e saúde. A rede integrada visa à melhoria do atendimento às mulheres, sobretudo na identificação e no encaminhamento adequado das mulheres vítimas de violência.

A mais recente estratégia adotada pela SEV é o programa Mulher: Viver Sem Violência. A iniciativa propõe um amplo leque de serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência que incluem serviços públicos na área de segurança pública, justiça, saúde, assistência social, acolhimento, abrigamento e orientação para acesso ao trabalho, emprego e renda.

A iniciativa prevê uma série de estratégias que sejam capazes de melhorar o atendimento e a rapidez no atendimento às mulheres vítimas. Além disso, ele reforça a rede já existente de serviços públicos ofertados pelo governo federal, estados, Distrito Federal, municípios, tribunais de justiça, ministérios e defensorias públicas por meio do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

De acordo com informações do portal da SPM, a expectativa é que num período de dois anos sejam investidos R\$ 265 milhões, sendo que R\$ 137 milhões em 2013, e R\$ 127,2 milhões em 2014. O total será aplicado na construção dos prédios e nos custos de equipagem e manutenção (R\$ 115,7 milhões), R\$ 25 milhões na ampliação da Central de Atendimento à Mulher- Ligue 180, R\$ 13,1 milhões na humanização da atenção da saúde pública, R\$ 6,9 milhões na humanização da perícia para aperfeiçoamento da coleta de provas de crimes sexuais e R\$ 4,3 milhões em serviços de fronteira.

Uma das principais linhas de ação do Mulher: Viver Sem Violência é a prevenção. O Programa prevê a veiculação de cinco campanhas educativas de conscientização, com aporte da ordem de R\$ 100 milhões.

Outra iniciativa inovadora do programa é a Casa da Mulher Brasileira, que será construída em cada uma das capitais dos 27 estados da federação. A proposta é que a Casa agregue num só espaço todos os serviços de atendimento, a exemplo, das delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMS), juizados e varas, defensorias, promotorias, equipe psicossocial (psicólogas, assistentes sociais, sociólogas e educadoras, para identificar perspectivas de vida da mulher e prestar acompanhamento permanente) e equipe para orientação ao emprego e renda. A estrutura física terá brinquedoteca e espaço de convivência para as mulheres.

A proposta é que a Casa da Mulher Brasileira faça o encaminhamento das mulheres ao trabalho, renda e emprego, a partir de diagnósticos sobre as condições sociais, econômicas e de rendimento das mulheres. A Casa fará encaminhamento das mulheres para cursos de formação e qualificação profissional, entre eles o Pronatec/Brasil Sem Miséria e o Mulheres Mil.

O trabalho ainda contará com informações sobre registros no Cadastro Único, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para acesso ao conjunto dos programas sociais do governo federal, tais como o Minha Casa, Minha Vida. Serão prestadas orientações sobre acesso a vagas de emprego ao Sistema Nacional de Emprego (Sine), registro na Previdência Social e documentação civil. O programa pretende estimular o empreendedorismo das mulheres, associando condições e oportunidades para a criação de novos negócios e microcrédito orientado

O Programa também pretende requalificar a Rede de Atendimento. O Atual Ligue 180 passará a funcionar como Disque 180, transformando-se, assim, num disque-denúncia com acionamento imediato das polícias militares de todo o país, como já acontece nos casos de tráfico de mulheres, em que a Polícia Federal é acionada em caráter de urgência, e de cárcere privado, a partir do acionamento do Ministério Público.

A partir do Mulher: Viver Sem Violência, os atendimentos classificados como de urgência, feitos ao Ligue 180, serão diretamente encaminhados para outros serviços como o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192), ou mesmo a Polícia Militar (190).

Desde sua criação, o Ligue 180 tem sido um importante instrumento de auxílio das mulheres vítimas de violência, principalmente daquelas que residem em municípios do interior onde não existem delegacias especializadas de atendimento. Desde 2005, o serviço já realizou mais de 3 milhões de atendimentos. O Governo Federal está investindo R\$ 25 milhões para aumento da capacidade técnica de triagem e distribuição de demandas. O serviço funcionará como porta de entrada para a Casa da Mulher Brasileira.

A perspectiva, segundo estimativas da própria SPM, é que até o final de 2014, o Ligue 180 seja ampliado para mais dez países. Hoje o serviço já atende brasileiras em Espanha, Itália e Portugal. No Brasil, o serviço está disponível a partir de qualquer telefone público, em chamadas convencionais de telefone fixo e até mesmo em celulares no modo pré-pago.

O Mulher Viver Sem Violência traz outro diferencial que é a humanização do atendimento na saúde pública, a partir da adequação dos espaços especializados nos Institutos Médicos Legais (IMLs) e rede hospitalar de referência, formada por 85 unidades que funcionam 24 horas nas capitais.

Ao todo, o Ministério da Saúde investirá R\$ 13,1 milhões: R\$ 8,8 milhões para instalação da sala cofre e adequação de ambiente, R\$ 3,5 milhões para implantação de espaço para coleta e atenção humanizada e R\$ 800 mil para a capacitação de 1.124 profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ainda na questão do atendimento à saúde das vítimas, o governo federal pretende melhorar as coletas de provas de crimes sexuais, que deverão ser feitas no momento em que a vítima busca contraceptivos de emergência nos hospitais. Na chamada “cadeia de custódia”, vestígios de sêmens e outras provas do agressor serão coletados, para depois seguir para os IMLs, a fim de compor o conjunto de provas periciais que servirão de base para processos judiciais de responsabilização de agressores, estupradores e assassinos.

No âmbito do acesso à Justiça, o Ministério da Justiça vai investir R\$ 6,9 milhões, sendo que deste montante R\$ 1,6 milhão será destinado à adequação dos espaços dos

IMLs nas 27 capitais, R\$ 4,5 milhões para reforço nos equipamentos policiais para as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), R\$ 396 mil para a capacitação de 1.320 médicos e médicas do SUS para coleta de vestígios de crimes sexuais e agressões físicas, R\$ 300 mil para a capacitação de 80 médicos legistas para atendimento humanizado e qualificação da perícia, e R\$ 30 mil para cursos a distância para médicos.

A partir dessa atuação integrada, entre a SPM e os ministérios da Saúde e da Justiça, o governo pretende aprimorar a coleta de vestígios de violência sexual; instituir cadeia de custódia para provas de crimes sexuais; ampliar fluxos e protocolos de atendimento à vítima; integrar serviços de referência em saúde; articular fluxos e protocolos de atendimento entre saúde e medicina legal; classificar serviços de atendimento à violência sexual no Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde; capacitar e qualificar profissionais em sexologia forense; e, por fim, reformar e ampliar instalações e adquirir equipamentos nos 85 hospitais de referência das capitais para atendimento às mulheres violentadas sexualmente.

Para ampliar o acesso à Justiça, haverá uma cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Conselho Nacional dos Defensores Públicos-Gerais, estabelecendo uma articulação entre os operadores de justiça para uma ação articulada na Casa da Mulher Brasileira, que terá atuação desses profissionais em juizado, promotorias e defensorias públicas.

Neste tópico será feita uma breve análise da criação e desenvolvimento da política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher, que começa a ser efetivamente construída a partir de 2004, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) e do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

A primeira CNPM foi coordenada pela SPM e mobilizou mulheres de todo o Brasil que participaram das discussões por meio das conferências municipais e estaduais. Foi exatamente a partir da participação social das mulheres via conferência, das diretrizes estabelecidas nos encontros que foi estruturado o Plano em quatro eixos principais que contempla a autonomia; igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação

inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; e também o enfrentamento à violência contra as mulheres.

O Plano Nacional passou a ser o principal instrumento de formulação das políticas públicas desenvolvidas pela SPM. Foi a partir da participação social das mulheres via conferências que a Secretaria fortaleceu as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres por meio da elaboração de conceitos, diretrizes e normas; além da definição de ações estratégicas de gestão e monitoramento de questões relativas a essa temática. Até então a política vinha sendo desenvolvida de forma isolada atuando basicamente na capacitação de profissionais da rede de atendimento às mulheres em situação de violência e na criação de serviços especializados, a exemplo, das Casas-Abrigo e Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher.

## **7 - Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**

A formulação do Plano representa um avanço importante, pois é a primeira vez que o Estado brasileiro cria os fundamentos de uma política de enfrentamento à violência contra a mulher, além de ser subsídio para que a SPM passe a desenvolver uma política com princípios e diretrizes claramente estabelecidos, com intensa articulação com outras estruturas de poder em seus diferentes níveis e com a participação efetiva da sociedade.

O que a Política Nacional faz é criar uma rede institucional entre o Governo Federal, Estados e Municípios para garantir a implementação de políticas que visem interferir nas ações do Estado no sentido de incluir o compromisso com a equidade de gênero e o respeito às diferenças, com vistas a alcançar a superação das enormes desigualdades de gênero ainda existentes no País.

Essa articulação entre os poderes também é um objetivo a ser alcançado quando se trata do fortalecimento da rede de atendimento à mulher vítima de violência. A política nacional reconhece que combater a violência requer um esforço conjunto e articulado dos diferentes poderes, nos diferentes níveis, com participação social.



A efetividade das ações de prevenção e redução da violência doméstica e sexual depende da reunião de recursos públicos e comunitários e do envolvimento do Estado e da sociedade em seu conjunto. É preciso que estejam envolvidos os poderes legislativo, judiciário e executivo, os movimentos sociais, e a comunidade, guardadas as competências e responsabilidades, estabelecendo uma rede de atendimento e proteção. [...]. A intervenção deve se caracterizar pela promoção e implementação de políticas públicas de responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais, constituindo uma rede de ações e serviços. As redes devem articular assistência jurídica, social, serviços de saúde, segurança, educação e trabalho. Os serviços e organizações que compõem as redes incluem: Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, delegacias comuns, Centro de Referência, Defensorias Públicas da Mulher, Defensorias Públicas, Instituto Médico Legal, Serviços de Saúde, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros, Casas Abrigos. (Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2004, p. 75).

Com o objetivo de enfrentar de maneira mais efetiva a violência contra a mulher o I PNPM centrou seus esforços na construção de iniciativas que possibilitassem o fortalecimento da política e maior efetividade na estruturação da rede de atendimento, até então deficitária, desestruturada ou mesmo inexistente. Desse modo, estabeleceram-se como objetivos:

- I. Implantar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher;
- II. Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência;
- III. Reduzir os índices de violência contra as mulheres;
- IV. Garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres;

Como metas foram estabelecidas:

- A. Proceder a um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os serviços de prevenção e atenção às mulheres em situação de violência em todo o território nacional;
- B. Definir a aplicação de normas técnicas nacionais para o funcionamento dos serviços de prevenção e assistência;

- C. Integrar os serviços em redes locais, regionais e nacionais;
- D. Instituir redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços da saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Defensoria Pública da Mulher, e programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação, cultura e de justiça, Conselhos e Movimentos sociais;
- E. Implantar serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal segundo o diagnóstico realizado e as estatísticas disponíveis sobre a violência em cada região.
- F. Aumentar em 15% os serviços de atenção à saúde da mulher em situação de violência.
- G. Implantar um sistema nacional de informações sobre violência contra a mulher.
- H. Implantar processo de capacitação e treinamento dos profissionais atuantes nos serviços de prevenção e assistência segundo modelo integrado desenvolvido pelo MS/SEPP/IR/SPM e SENASP em todas as unidades da federação, com especial atenção às cidades com maiores índices de violência contra a mulher.
- I. Ampliar em 50% o número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e implantar Núcleos Especializados nas delegacias existentes.

#### Prioridades

- 4.1. Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência.
- 4.2. Revisar e implementar a legislação nacional e garantir a aplicação dos tratados internacionais ratificados visando o aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento à violência contra as mulheres.
- 4.3. Promover ações preventivas em relação à violência doméstica e sexual.
- 4.4. Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência doméstica e sexual.
- 4.5. Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres.
- 4.6. Capacitar os profissionais das áreas de segurança pública, saúde, educação e assistência psicossocial na temática da violência de gênero.
- 4.7. Ampliar o acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita. (Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2004, p. 76.)

É sabido que nenhuma política pública pode se viabilizar sem que esta conste no orçamento, sem que exista a previsão orçamentária desta política. Nesse sentido, houve a inserção de alguns desses objetivos e metas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que garantiu recursos para sua implementação. No entanto, a própria SPM, nos idos de 2004, reconhecia a insuficiência dos recursos do Orçamento para o cumprimento de tais objetivos e metas e para a execução satisfatória das políticas de gênero.

Apesar de ter havido avanços em algumas áreas, a inclusão dessas temáticas no PPA e no Orçamento da União ainda se mostra incipiente e insuficiente para atender as especificidades de gênero, raça e etnia. Persistem programas e ações governamentais abrangentes e universais, com orçamentos estabelecidos em termos de agregados financeiros e formulados sem levar em conta o impacto diferenciado das políticas públicas em cada grupo social específico. Este modelo gera uma grande dificuldade de mensurar e avaliar os resultados da ação governamental orientada para a promoção da equidade de gênero, raça e etnia. (Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2004, p. 85).

Nos últimos anos o Orçamento da SPM foi ampliado, embora ainda seja considerado insuficiente para atendimento das demandas e desafios. Mais adiante discutiremos a evolução do orçamento e os aspectos específicos que o envolve em relação ao enfrentamento à violência contra a mulher.

Para o monitoramento e avaliação do PNPM, a SPM criou mecanismos que possibilitam acompanhar a evolução da implementação do Plano, com vistas a permitir a correção da política durante a sua execução. Para tanto, foi instituído o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, o qual tem o objetivo de acompanhar as políticas e elaborar relatórios anuais de gestão.

Nos primeiros anos, Estados e municípios foram incentivados pelo órgão nacional a implementar ações contidas no PNPM. De acordo com relatório de gestão do Comitê, entre os anos 2005 e 2006 foram efetivados 168 pactos com governos estaduais e municipais, sendo que apenas 7 foram feitos com os governos estaduais.

A SPM ainda capitaneou um processo de articulação com os Estados a partir da criação do Fórum de Organismos governamentais de Políticas Públicas para as Mulheres, com a finalidade de fortalecer os organismos e garantir a implementação das políticas.

Um dos desafios encontrados pelo Comitê foi a constatação da inexistência de mecanismos capazes de fazer uma avaliação mais detalhada do desenvolvimento da política. Houve uma dificuldade maior de mensuração dos resultados devido ao fato das ações previstas no Plano estarem sendo executadas em metas mais amplas do Plano Plurianual (PPA) e do Orçamento Federal, os quais não foram pensados especificamente a partir de uma perspectiva de gênero.

Para acompanhar a estruturação da política, monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos repassados via convênios para a estruturação dos serviços tidos como essenciais pela Política Nacional, a SPM adotou o sistema de visitas in loco.

Foi constatada a falta de qualificação dos profissionais que atuam na rede de atendimento o que forçou a elaboração de normas técnicas voltadas para diversos equipamentos da rede, bem como instruções e qualificação para garantir maior eficácia no atendimento. Importante ressaltar, que as normas foram criadas a partir da participação de diversos atores, desde profissionais que atuam na rede, até a academia com núcleos de pesquisa e organizações não governamentais que tem produzido conhecimento com vistas a aperfeiçoar o atendimento e a melhoria da qualidade dos serviços em Delegacias Especializada, Centros de Referência Especializados no Atendimento à Mulher e Atendimento nos serviços de Saúde.

## **8 - Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher**

No interior da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres, o governo federal lançou o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. O Pacto é o resultado das discussões, dos princípios e diretrizes formulados a partir de um longo processo de construção das conferências nacionais de políticas para

as mulheres, realizadas, nos anos de 2004 e 2007, bem como do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (II PNPM) de 2008.

O Pacto nada mais é que um acordo federativo firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e tem o objetivo de enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres. O Plano atua a partir de cinco eixos estruturados que englobam as dimensões da prevenção, da assistência, do enfrentamento propriamente dito e da garantia dos direitos das mulheres.

O Pacto é desenvolvido em sintonia com as diretrizes da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), com objetivo de prevenir e enfrentar todas as formas de violência física, moral, sexual, patrimonial, psicológica, institucional, ao assédio sexual, ao tráfico de mulheres e exploração sexual de meninas e adolescentes – com especial atenção às mulheres rurais, negras e indígenas devido a maior discriminação e vulnerabilidade social a que essas mulheres estão submetidas.

Em sua primeira edição o Pacto foi organizado com foco em ações preventivas e estruturado a partir de quatro áreas, com destaque para a implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento da rede de serviços para atendimento a mulheres em situação de violência.

O Pacto foi assinado pelos 27 estados da federação e desde 2011 o governo federal tem feito o processo de repactuação, de acordo com informações da própria Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. O novo pacto sofreu uma revisão de seus eixos estruturantes e sua nova versão está fundamentada na garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha, da ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência, da garantia de segurança e acesso à Justiça, da garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, e por fim, da garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

É importante que esses cinco eixos não sejam vistos como políticas compartimentadas, mas em interface uns com os outros para a execução de políticas e projetos voltados às mulheres. Desse modo, é importante destacar que o acordo

federativo e as ações propostas por ele estão alicerçadas em duas premissas fundamentais: uma se refere à transversalidade de gênero nas políticas públicas, que associada à intersectorialidade das ações, programas e políticas, visa garantir um número cada vez maior de mulheres atendidas.

A intersectorialidade das ações se dá basicamente em duas dimensões, a saber, uma horizontal, que envolve um trabalho articulado entre diferentes organismos e atores em cada esfera de governo (ministérios, secretarias, coordenadorias); e outra vertical, que trabalha numa articulação entre políticas e governos nacionais, estaduais e municipais. Essa articulação é fundamental para garantir a capilaridade dessas ações, programas e políticas, permitindo que haja a execução de uma política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres de uma forma bastante descentralizada, o que significa fazer que essas políticas tem a possibilidade de ser concretizadas nos níveis locais de governo por meio de convênios firmados entre os governos federal, estadual e municípios, além é claro de estar previsto a participação social no acompanhamento, monitoramento e desdobramento das ações.

Em todo esse processo a SPM tem um papel de destaque, pois é ela a responsável por facilitar a implementação da política e de coordenar nacionalmente as ações. A partir da assinatura do Pacto, Estados e Municípios se comprometem em desenvolver ações de enfrentamento à violência contra a mulher, como forma de garantir a efetivação, em âmbito municipal e estadual, da Política Nacional. Importante destacar, que a assinatura do Acordo não garante o repasse imediato dos recursos a estados e municípios, o que é feito a partir da assinatura de convênios entre os entes federados.

O processo de implementação do Pacto conta com uma peça fundamental, que é a constituição da Câmara Técnica, responsável por acompanhar, monitorar e avaliar o desenvolvimento das políticas, programas e ações no Estado. A Câmara deve garantir a participação de diferentes atores, desde os organismos de mulheres, os Conselhos de Direitos das Mulheres, abrangendo a sociedade civil, universidades, até representantes das três esferas de governo.

Os Estados e os Municípios quando pactuam comprometem-se, entre outras coisas, a garantir a sustentabilidade dos projetos, bem como a constituição e/ou fortalecimento da

Rede de atendimento à mulher. Enfim, o Pacto tem por objetivo estabelecer ações de cooperação e solidariedade entre a União e os Estados e Municípios para a efetivação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres.

A assinatura do Pacto demanda dos estados a elaboração de um Planejamento Integral Básico (PIB), que é um elemento central para a concretização do Pacto no Estado e nos municípios. É por meio deste instrumento que serão sistematizados o planejamento das ações a serem desenvolvidas. Esse planejamento deve conter informações básicas, como um diagnóstico do Estado, a definição de Municípios-polo, um Plano para a Implementação do Pacto, a especificação dos Recursos Financeiros necessários e a Capacidade de Sustentabilidade para o bom desenvolvimento das ações. Desse modo, o PIB se constitui como uma radiografia dos serviços existentes no Estado, e passa a ser um conjunto de informações estratégicas para assegurar maior eficiência no planejamento e na implementação da política.

A partir dessas informações e da definição dos municípios-polo a SPM atua no sentido de expandir a política e interiorizar as ações, fazendo com que se crie uma rede local e estadual de atendimento às mulheres vítimas de violência.

O Pacto Nacional é o instrumento utilizado pela SPM para firmar os convênios com Estados e Municípios, o que abre caminho para o repasse de recursos para os organismos de mulheres (Secretarias ou Coordenadorias) desenvolverem as ações que irão consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher e o Pacto Nacional.

## **9 - A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência da Contra a Mulher do Congresso Nacional**

De posse de todos os dados de violência contra a mulher e com a missão de compreender os motivos pelos quais o Brasil, mesmo tendo umas das legislações mais eficazes do mundo na prevenção e combate à violência contra a mulher, e de ter avançado significativamente no arcabouço institucional, continua registrando índices tão elevados de violência de gênero, o Congresso Nacional instalou, em março de 2012,

uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra Mulher (CPMI) para apurar denúncias de omissão do poder público com relação à aplicação da Lei Maria da Penha e de instrumentos legais que visam proteger as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

A Comissão, presidida pela deputada federal Jô Moraes (PCdoB-MG) e relatada pela senadora Ana Rita (PT-ES), nasceu da necessidade de se aprofundar as causas da persistência da violência contra a mulher, particularmente os motivos pelos quais houve um crescimento vertiginoso no número de mortes nos últimos 30 anos, quando foram assassinadas 90 mil mulheres, 43,5 mil somente na última década, como visto no Mapa da Violência de 2012.

Após um ano e meio de trabalho, a CPMI percorreu 17 estados mais o Distrito Federal, onde realizaram reuniões e audiências públicas, ouviram movimentos de mulheres e da sociedade civil, a ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), a Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, bem como diversas outras autoridades do governo federal. Nos estados, a Comissão inquiriu titulares ou representantes das pastas estaduais responsáveis pelas questões de segurança pública, justiça e cidadania, saúde, políticas públicas para as mulheres e assistência social, os titulares ou representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público e das Defensorias Públicas dos estados, além de ter realizado reuniões com governadores e presidentes dos Tribunais de Justiça. Além disso, foram visitados mais de 60 serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência e analisados mais de 30 mil páginas de documentos.

O resultado de todo o trabalho foi um relatório final de mais de mil páginas, contendo 73 recomendações para diversos órgãos, nas três esferas de governo, para todo o sistema de justiça, bem como para todos os governos estaduais.

O relatório apresenta uma análise detalhada da situação da violência contra a mulher nos 27 estados da federação mais o Distrito Federal e recomenda aos poderes constituídos uma série de medidas no sentido de contribuir para a elaboração de políticas públicas específicas.



## **9.1 - Análise do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher**

A CPMI realizou um diagnóstico significativo do funcionamento da rede de serviço de atendimento às mulheres em situação de violência, tecendo também uma análise do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, pois é a partir do Pacto que se tem a dimensão da execução da política. A Comissão analisou o funcionamento dos serviços a partir de documentos enviados pelos Estados e Municípios, além de depoimentos prestados e de observação in loco dos serviços que constituem a rede de atendimento.

De acordo com informações do relatório final da CPMI, apresentados à Comissão pela Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher da SPM, existem no país 963 serviços especializados de atendimento às mulheres, dentre os quais: 374 Delegacias da Mulher (DEAMs); 116 núcleos especializados em delegacias comuns; 204 Centros de Referência de Atendimento à Mulher; 72 casas abrigo; 52 juizados especializados de violência doméstica e familiar; 46 varas adaptadas; 38 promotorias especializadas e 61 núcleos ou defensorias especializadas.

A Comissão constatou que as informações prestadas pela Secretaria destoam um pouco do Relatório enviado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), também enviado à CPMI, o qual detectou que, em 2011, o número de Delegacias e de Postos de Atendimento à Mulher totalizavam 543. Divergência de dados também é encontrada no que se refere aos Centros de Referência à Mulher, 187 no Relatório do TCU e 204 computados pela SPM. Juizados e Varas adaptadas somam 94 no Relatório do TCU e 98, conforme a SPM, 57 Núcleos da Defensoria da Mulher no Relatório do TCU e 62 informados pela SPM.

No funcionamento das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher, a CPMI verificou aspectos considerados importantes que dão um panorama geral das políticas no País, entre os quais, destaca-se a inexistência de um Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres, além da falta de um sistema confiável de informações sobre a criação ou fechamento de serviços no país, o que leva à divergências e insegurança nas informações sobre o tamanho real da rede de atendimento disponível.

A ausência de um Sistema Nacional de Informações sobre Violência contra Mulheres e de Serviços existentes alimentadas periodicamente com informações vindas dos estados e municípios, impede que se possa afirmar, com precisão, o número exato dos serviços da rede existentes nos estados. Embora a SPM mantenha em seu sítio informações sobre a Rede de Serviços, como se observa dos dados, ela não consegue manter-se atualizada devida a nefasta prática de subestimar a importância das informações quantitativas. Da mesma forma, a CPMI não recebeu todas as informações necessárias para um diagnóstico preciso dos serviços. (Relatório Final CPMI, 2013)

Uma segunda deficiência verificada pela CPMI é o número insuficiente de equipamentos existentes no Brasil, e sua distribuição desigual nas mais variadas regiões brasileiras, sendo constatado, inclusive que há uma maior concentração nas capitais e regiões metropolitanas. De acordo com o relatório, se essa concentração de certa forma representa a densidade demográfica da população feminina e sua distribuição geográfica, por outro revela a dificuldade que as mulheres que vivem em regiões distantes têm para acessar tais serviços.

O relatório aponta que o Brasil possui 5.570 municípios, mas apenas 1,72% deles dispõe dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse quadro revela, segundo a CPMI, a insuficiência dos serviços, a ausência de investimentos dos poderes públicos estaduais e municipais para a criação e desenvolvimento da rede, bem como a concentração da política, o que significa dizer que a grande maioria das mulheres brasileiras, em especial, àquelas que vivem em regiões de difícil acesso, a exemplo, da zona rural, da mata, comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas e em municípios distantes e mais pobres, estão totalmente desassistidas.

Além da falta de equipamentos, a situação não é das melhores mesmo nas regiões que possuem os equipamentos. Isso porque a CPMI constatou a baixa qualidade do atendimento e infraestrutura deficitária, pouca articulação com a rede de atendimento, baixa institucionalização dos serviços, além de profissionais que não estão capacitados para o atendimento, não atuam no sentido de compreender as políticas como

intersectoriais e transversais, não fazendo quando necessário os recortes de gênero, raça/etnia, sexualidade e idade, fundamentais para que se possa ter um serviço mais eficaz.

Em resumo, foram muitos os problemas verificados pela CPMI no enfrentamento da violência contra a mulher e no cumprimento da Lei Maria da Penha pelas diversas esferas de poder, em todos os níveis.

## **9.2 - Análise do Orçamento da SPM para o enfrentamento à violência contra a mulher**

No que diz respeito ao orçamento aplicado pela SPM em políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, a CPMI analisou os demonstrativos da execução orçamentária da secretaria entre os anos de 2003 e 2011, além de alguns dados relativos ao orçamento de 2012. Para avaliar a execução e avaliação da política desde a sua concepção até seu monitoramento, a Comissão analisou os PIBs e relatórios de Gestão dos Estados.

De acordo com dados do relatório final da CPMI, de 2012 a 2013 foram celebrados 802 convênios para ações de enfrentamento da violência contra a mulher. A Comissão analisou apenas os convênios realizados com recursos próprios da SPM, não tendo sido analisadas as políticas transversais implementadas por outros ministérios.

Avaliando a distribuição dos recursos no período analisado, a CPMI constatou que apenas os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, sozinhos, são responsáveis por cerca de 22% de todos os Convênios firmados com a SPM. Já Estados como Espírito Santo (1º), Alagoas (2º), Paraíba (7º) e Goiás (9º), que lideram o ranking da taxa de homicídios femininos no país segundo dados do Instituto Sangari, celebram poucos convênios. O caso do Espírito Santo, é o mais notável de acordo com a Comissão, pois apesar de liderar o ranking o estado firmou apenas 13 Convênios em 10 anos de existência da Secretaria.

A Comissão também fez análises por Regiões do Brasil. A Região Centro-Oeste, por exemplo, possui três de suas quatro Unidades da Federação na lista das 10 mais

violentas contra a mulher, mesmo assim recebeu o menor número de convênios. A CPMI avalia tal situação a partir de algumas hipóteses: a primeira pode revelar o descaso dos governos estaduais com a questão; a segunda pode revelar que os estados não encaminham projetos para obter tais recursos do governo federal porque não têm interesse de executar a política; a terceira pode demonstrar que os estados não estão suficientemente capacitados para executar a política, ou seja, é baixa a iniciativa, a produtividade ou o poder de execução de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.

A CPMI também constatou que o orçamento da SPM é baixo, o que reforça o seu caráter de assessoria, apesar de também atuar com prerrogativas de executora de recursos. A comissão aponta para uma oscilação muito grande dos repasses ao longo do período analisado e destaca que houve algum avanço a partir da criação do I PNPM e da consolidação da política com um crescimento dos recursos, que chegam a dobrar entre os anos de 2003 e 2005, chegando a cair em 2006. A criação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres teve papel de relevância para o aumento de recursos, que praticamente triplicou entre os anos de 2006 e 2007, saindo de recursos da ordem de R\$ 23 milhões em 2006 para R\$ 132 milhões em 2007, segundo dados fornecidos pela SPM.

A realização das Conferências Nacionais tiveram impacto positivo na efetivação dos Planos Nacionais, pois o aumento do orçamento coincide com a vigência dos I e II PNMP.

[...] Com a realização da I e da II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres [...] e com a construção coletiva de dois Planos Nacionais de Políticas para Mulheres, o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é consolidado com um eixo intersetorial e prioritário no campo das políticas para as mulheres. Assim, a partir do PNPM, as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres não mais se restringem às áreas da segurança e assistência social, mas buscam envolver diferentes setores do Estado no sentido de garantir os direitos das mulheres a uma vida sem violência. (Secretaria de Política para as Mulheres, 2011. p. 17)

Importante registrar que há uma mudança de concepção na política de enfrentamento à violência que amplia o escopo de intervenção com vistas a garantir uma maior efetividade das ações. A SPM cria mecanismos efetivos de quebra do ciclo de violência e a evolução gradual dos repasses de recursos, bem como do número de convênios firmados reflete a consolidação da rede de atendimento.

A CPMI também verificou que a criação do Pacto influenciou positivamente na criação de organismos de mulheres nos estados e municípios, sendo as secretarias de mulheres ou coordenadorias instrumentos importantes para a efetivação do Pacto e para a continuidade das políticas mesmo com o fim dos convênios. No entanto, há ainda uma fragilidade na sua efetivação, uma vez que a grande maioria dos organismos de mulheres ainda estão centralizados nas capitais e regiões metropolitanas. A CPMI também destaca a importância dos convênios firmados com organizações da sociedade civil, que tem papel fundamental para a articulação da política nos estados, por serem atores relevantes que atuam no monitoramento do desenvolvimento da política.

Um dado relevante constatado pela Comissão é que não há política eficiente de enfrentamento à violência contra a mulher sem a presença dos movimentos de mulheres e feministas. Por outro lado, alerta para o fato de que o aumento da parceria com a sociedade civil pode gerar fragilidade na consecução da política, uma vez que é dever do Estado, em todos os seus níveis, proporcionar a execução das políticas públicas e o atendimento das necessidades das mulheres.

...não se pode esperar que uma organização da sociedade civil reúna as condições necessárias para concretizar a política. Ela pode e deve ser um suporte, mas não cabe a ela o papel de principal executora. Ressalte-se que não há inconveniente de que os repasses vultosos sejam feitos à sociedade civil, desde que bem definidos e monitorados. No entanto, a política deve ser estruturada, organizada e mantida pelo estado. (Relatório Final CPMI, 2013)

Um dos problemas identificados pela Comissão é que o orçamento reduzido da SPM acaba por ser um limitador na distribuição dos recursos, os quais na maioria das vezes fica restrito a valores pequenos o que demanda também a escolha de quais propostas apoiar.

A título de exemplo, a CPMI aponta que entre os anos de 2003 e 2004 os convênios firmados com a SPM não ultrapassavam o montante de 100 mil reais. Convênios com esse valor representavam cerca de 70% de todos os convênios. A partir de 2005, com a estruturação da política e o próprio fortalecimento da SPM, repasses de 200 mil tiveram uma considerável ampliação.

A partir de 2008, já com o Pacto, os convênios entre 100 e 400 mil reais passaram a representar mais de 60% dos repasses. Entretanto, não se observou um deslocamento expressivo “para cima”. As faixas de repasses superiores ampliaram sua participação, é bem verdade, no entanto em número pouco expressivo, exceção feita à faixa superior a 1,5 milhão de reais, que nos anos de 2011 e 2012 ultrapassou o percentual de 5% dos repasses.

A ampliação do Orçamento da SPM tem conexão direta com a ampliação dos valores e da complexidade das ações apoiadas. A partir do aumento dos recursos para o enfrentamento à violência contra as mulheres, em decorrência do Pacto, um deslocamento dos convênios das duas primeiras faixas para uma faixa superior de R\$ 101 mil a R\$ 300 mil, o que se acentuou a partir de 2010.

No que diz respeito aos convênios, cerca de 76% deles foram firmados com repasses de até R\$ 200 mil, o que significa dizer que os recursos disponíveis para a efetivação da política é insuficiente. Outros 15% situam-se nas faixas entre R\$ 201 mil e R\$ 400 mil, o que inviabiliza a concretização de grandes estruturas como equipamentos e automóveis, a construção e aquisição de imóveis, razão pela qual esta faixa de recursos destina-se a estruturas mínimas, como reformas.

A participação dos Estados nos convênios foi discreta, ficando mais presente nos repasses para a Estruturação da Política, na perspectiva de estruturação do organismo de mulheres. Encontramos recursos substanciais direcionados a Maranhão e Pernambuco, por exemplo, para este fim. O fortalecimento da rede é entendido, também, pela estruturação dos organismos de mulheres.

Segundo a CPMI, a SPM atualmente é o principal instrumento de formulação e implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres, a partir do Pacto, ela constitui-se como principal organizadora e articuladora desta política no âmbito federal, e com estados e municípios.

A avaliação da Comissão é que em 10 anos de existência do primeiro organismo de políticas para as mulheres com status de Ministérios, tem sido importante para a inclusão, o crescimento e fortalecimento da temática de gênero e para o aumento das estratégias de enfrentamento à violência contra a mulher na agenda política do governo federal, se refletindo nos demais níveis. Mesmo tendo surgido com papel de articulação política para o assessoramento, atualmente a SPM se fortaleceu e passou a ser o principal órgão de execução da política de gênero no País.

Na análise dos dados enviados pela SPM à CPMI, constatou-se que houve um crescimento da articulação com o poder local e Estadual, no entanto, o orçamento continua insuficiente diante dos enormes desafios que estão inseridos na política.

Para a CPMI não há a possibilidade de se executar a política de enfrentamento à violência contra a mulher no Brasil sem recursos substanciais que possam estruturar a rede de atendimento de forma integral. Embora os repasses tenham se direcionado também para o interior, os serviços continuam localizados majoritariamente nas capitais, mesmo assim, de forma insuficiente.

A Comissão apresenta preocupação com o fato de que Estados e municípios estão baseando toda sua política nos repasses da SPM e destinam poucos recursos para a execução da política para as mulheres. A execução da SPM sofre com o baixo orçamento, o que acaba por engessar a execução de políticas locais, que na dependência do governo federal, só concretizam suas ações a partir dos recursos federais.

A CPMI aponta que existem muitas fragilidades na rede de atendimento, e a questão orçamentária é uma das questões de fundo, uma que sem recursos suficientes não é possível estruturar a rede com a capilaridade necessária.

O relatório final também aponta falhas no monitoramento da política, já que não foram verificados mecanismos eficientes para cumprir esse papel. Os relatórios produzidos pelos gestores são pouco efetivos, além dos repasses para o monitoramento da execução das políticas ser inexistente, o que fragiliza a avaliação da política e a correção de deficiências.

Como solução, a Comissão defende que é necessário criar mecanismos de acompanhamento que privilegiem a avaliação e o monitoramento das metas e ações que estão previstas nas diretrizes estabelecidas pela SPM. Em muitos estados e municípios foram verificados o funcionamento de equipamentos, implementados em parceria com o governo federal, mas que estão funcionando precariamente. Embora a Câmara Técnica tenha o papel de monitorar a execução do convênio, a avaliação posterior da qualidade e efetividade do equipamento não está garantida.

A situação é bastante delicada, pois mesmo existindo repasses para a construção ou mesmo reforma de equipamentos, tais recursos não garantem a manutenção dos serviços. Os municípios principalmente encontram muitas dificuldades para disponibilizar recursos humanos adequados para a manutenção dos serviços, o que acaba por reduzir a capacidade de atuação, o que muitas vezes se reflete no fechamento ou mesmo transformação para outro tipo de equipamento, que não estão necessariamente ligado ao atendimento de mulheres vítimas de violência.

Portanto, mesmo a SPM sendo a principal executora da política, é necessário fortalecer seu orçamento para que ela possa cumprir satisfatoriamente sua função. Atualmente o fortalecimento da rede, os principais equipamentos em funcionamento no País são de responsabilidade dos convênios firmados com a Secretaria. A política precisa ser fortalecida, principalmente no papel da SPM em relação aos Estados e Municípios. A importância do enfrentamento à violência contra a mulher requer ampliação condizente dos recursos. Assim, para melhor desenvolver a política e garantir maior efetividade na aplicação dos recursos é necessário institucionalizar a SPM como executora, com orçamento e recursos humanos adequados, a exemplo dos demais ministérios.

### **9.3 - Recomendações da CPMI à SPM – garantir as conquistas e aprofundar os avanços**



A CPMI fez dezenas de recomendações ao Estado brasileiro em todos os seus níveis, mas neste trabalho o foco principal é identificar as recomendações específicas à SPM. Diante de todas as fragilidades identificadas a Comissão sugere que a Secretaria institua o Sistema Nacional de Informação sobre Violência contra a Mulher com atenção à produção de dados sobre violência contra as mulheres negras, principais vítimas da violência doméstica e familiar; que crie o cadastro nacional de capacitadores com perspectiva interdisciplinar em temas de interesse das mulheres, entre os quais se destacam a violência doméstica e familiar, a violência de gênero, o racismo, a lesbofobia, os direitos das pessoas idosas ou com deficiência e a Lei Maria da Penha, de modo a facilitar aos estados e municípios acesso a profissionais qualificados no atendimento; que constitua quadro técnico funcional de servidores de carreira qualificado na elaboração monitoramento e execução das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres; que utilize mecanismos de monitoramento e avaliação do cumprimento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, inclusive com previsão desses mecanismos nos convênios firmados com os estados; que construa estratégias de enfrentamento a violência contra as mulheres negras, levando em consideração os últimos dados que mostram o aumento da violência dentro desse grupo populacional; que elaborem e divulguem regularmente dados estatísticos sobre a violência contra as mulheres, desagregando os critérios de raça/etnia, orientação sexual, geracional, deficiências e outras especificidades, com o objetivo de fomentar a elaboração de políticas públicas específicas.

## **10 - Considerações Finais**

O Brasil tem vivenciado uma série de transformações na última década, com destaque para a geração de trabalho e renda, a criação de mais oportunidades de estudo e a melhoria nas condições de vida dos brasileiros e brasileiras. Todas essas mudanças também impactaram a vida das mulheres, alterando de forma significativa os arranjos familiares, a exemplo, do aumento do número de mulheres chefes de família.

No entanto, essas transformações não foram capazes de alterar a face de um Brasil ainda extremamente desigual, principalmente no que se refere às mulheres, com

aprofundamento ainda maior deste quadro de desigualdades quando analisados a situação das mulheres negras, como aponta a pesquisa realizada pelo IPEA, Retratos da Desigualdade de Gênero e Raça no Brasil.

A vulnerabilidade social das mulheres é um dos indicadores relevantes para a análise da violência de gênero, a qual deve ser entendida como uma grave violação dos direitos humanos das mulheres.

E é exatamente para garantir o reconhecimento de seus direitos humanos que as mulheres vêm lutando nas últimas décadas para assegurar políticas públicas e superar a invisibilidade de uma violência naturalizada em nossa sociedade, além de resultar em conquistas importantes como a Lei Maria da Penha, principal instrumento legal para coibir a violência e a vitimização de mulheres no País.

Apesar da existência da Lei e dos esforços do executivo federal de implementar políticas públicas transversais, capitaneadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que objetivam a igualdade de gênero e o enfrentamento da violência contra a mulher, todas as pesquisas indicam que há um crescimento exponencial desse tipo de violência no Brasil. Pesquisa da Fundação Perseu Abramo, divulgada em 2011, revela que uma mulher é espancada a cada 24 segundos e 34% das mulheres já sofreu algum tipo de violência por parte de um homem. Destaca-se que em 80% dos casos o agressor é o companheiro ou ex-companheiro e a violência ocorre na própria residência.

Destaca-se, ainda, que a violência de gênero, sendo o feminicídio a sua expressão mais agravada, é resultado de uma violência que é tolerada pela sociedade e pelo estado brasileiro.

Ao analisar as políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher este trabalho identificou a omissão do estado no cumprimento da Lei Maria da Penha e na implementação de mecanismos que previnam e coíbam esta modalidade de violência, bem como constatou que os poderes públicos investem muito pouco no enfrentamento à violência, não destinam recursos adequados, além de não atuarem de modo articulado nas ações que desenvolvem.

A insuficiência nos serviços e a baixa qualificação dos profissionais que atuam na rede de atendimento às mulheres, acabam sendo fatores decisivos para a revitimização. A desqualificação associada à violência institucional acaba sendo fatores determinantes para a morte de mulheres.

Como discutido ao longo deste trabalho, o Brasil avançou muito na estruturação institucional e também na implementação de um instrumento jurídico eficaz que contenha as disposições legais e mecanismos para coibir e prevenir a violência contra a mulher, com destaque para a Lei Maria da Penha.

No entanto, são muitos os desafios para que o País possa enfrentar de maneira mais eficaz e efetiva essa chaga social, uma injustificada violação dos direitos humanos das mulheres. As pesquisas, bem como o relatório final da CPMI são alertas e apontam saídas para a elaboração de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Importante frisar que a violência de gênero tem ganhado cada vez mais notoriedade, emergido de forma mais contundente no debate público e ocupado lugar de relevância nos estudos acadêmicos e na pauta de lutas dos movimentos feministas nos últimos anos.

Cabe também salientar, que violência contra a mulher não está associada apenas a violência física, moral, psicológica sofrida por agressões dos companheiros, cônjuges, namorados. Como apontado nos estudos e pesquisas, além do próprio relatório final da CPMI, a violência perpassa toda a sociedade e todos os âmbitos da vida das mulheres, desde o acesso desigual ao emprego, os menores salários, o maior tempo de dedicação ao trabalho doméstico, tudo isso agravado quando falamos de mulheres pobres e negras, até ao machismo institucional, reproduzido de forma deliberado no âmbito do Estado brasileiro.

Diante de tudo que foi estudado percebe-se que a Lei Maria da Penha não está sendo implementada de forma adequada no Brasil, seja pela desqualificação dos profissionais que não conhecem profundamente a Lei, seja pela falta de investimentos do poder público na rede de atendimento às vítimas, ou mesmo devido a um traço cultural do

machismo e do sexismo ainda muito forte e arraigado na sociedade e nas instituições públicas brasileiras.

A Lei Maria da Penha é uma conquista importante para o país, fruto de anos de lutas do movimento de mulheres e elogiada em todo o mundo. Seu cumprimento e fortalecimento é o primeiro passo para superar os altos índices de feminicídio registrados atualmente no Brasil.

Destaca-se entre os principais problemas: pouco investimento por parte dos poderes públicos no enfrentamento à violência (com destinação insuficiente de recursos), faltam políticas de prevenção ao feminicídio e inexistem ações articuladas entre os diferentes poderes para enfrentar essa situação.

Um passo importante a ser dado, que deve ser objeto das políticas públicas é o reconhecimento da violência contra a mulher como algo transviante e inaceitável no Estado Democrático de Direito. Não se pode naturalizar essa violência, tanto quando se trata da sociedade, quanto do poder público, o qual deve envidar esforços para que este tema saia cada vez mais da invisibilidade e passe a ser discutido de forma ampla e aprofundada, de tal modo que possa superar os preconceitos ainda muito arraigados em nossa cultura contra as mulheres.

A violência contra a mulher precisa ser cada vez mais entendida como uma grave violação dos direitos humanos e dos compromissos assumidos pelo Brasil para a eliminação de todas as formas de preconceito, discriminação e opressão de gênero.

Segundo Marcela Lagarde (2006), a violência de gênero deve ser tratada como uma questão de ordem política, como um atentado aos direitos humanos, como um grande problema social. Para a autora as estatísticas demonstram que as mulheres têm sido excluídas do acesso a bens e serviços, recursos e oportunidades, o que se configura em desigualdade social, e em última instância, em violência.

O aspecto cultural, a questão do conceito de gênero, é fundamentalmente importante nesse aspecto, pois é aí que está fundamentada a origem dessa desigualdade e violência, uma vez que os papéis impostos às mulheres e aos homens, sedimentados social e

culturalmente ao longo da história e reforçados pelo ideário machista e patriarcal, pela dominação masculina e pela ideologia, acabam se tornando referenciais para a constituição de relações assimétricas de poder e induzem a violência entre os sexos, indicando que a prática desse tipo de violência não é algo natural, senão fruto de um processo simbólico de constituição de subjetiva dos seres humanos na história, num processo mais amplo de socialização das pessoas.

Igualmente importante é o aprofundamento da noção de feminicídio, ou seja, aquele tipo de homicídio cometido contra a mulher apenas pelo fato de ser mulher, uma violência originada puramente na questão de gênero, para um conceito mais amplo, como o defendido por Jane Caputi e Diana Russel (1992), primeiras autoras a conceituar feminicídio. “Representa o extremo de um contínuo de terror antifeminino e inclui uma ampla variedade de abusos verbais e físicos (...). Sempre que essas formas de terrorismo resultam em morte, se transformam em feminicídio (1992, p. 15).

Para Marcela Lagarde feminicídio deve ser entendido como uma categoria política que denota a inexistência do Estado de Direito, no qual se reproduzem a violência e os assassinatos que muitas vezes ficam impunes. Para a autora, feminicídio é: “o conjunto de delitos de lesa humanidade que contem os crimes, os sequestros e as desapareições de meninas, jovens, mulheres em um quadro de colapso institucional. Trata-se de uma “fratura” do Estado de Direito que favorece a impunidade. O feminicídio é um crime de Estado”. (2006, p.20)

Portanto, diante de um quadro de violência epidêmico contra as mulheres no Brasil, pode-se afirmar que o Estado tem sido conveniente com o extermínio das mulheres, uma que ele não tem se empenhado de maneira satisfatória para garantir a proteção e a segurança dessas mulheres, ou mesmo quando as autoridades, os operadores do direitos são negligentes em relação ao cumprimento da Lei.

Não consolidaremos plenamente nossa democracia enquanto mais da metade de nossa população estiver submetida à violência, aos maus tratos e ao feminicídio. Enfrentar a violência contra a mulher deve ser parte de um esforço conjunto da sociedade e do Estado, responsável por regulamentar as leis e garantir políticas públicas eficazes que permitam às mulheres o direito de viver sem violência.

Nesse ínterim, enfrentar a violência contra a mulher requer o compromisso do Estado com os direitos humanos das mulheres, com a adoção da perspectiva de gênero nas políticas públicas que propiciem as mulheres condições de oportunidades para executar seu protagonismo e autonomia, no efetivo cumprimento da legislação, na capacitação dos profissionais, na desconstrução dos preconceitos e estereótipos de gênero, além de implementar políticas públicas que visem a construção de novas formas de sociabilidade de gênero, de desconstrução do machismo, que atue de maneira mais incisiva numa mudança cultural de valores e comportamentos, onde a cidadania, a igualdade de gênero e o reconhecimento do direito das mulheres de ter uma vida livre da violência sejam todos princípios e garantias do Estado Democrático de Direito.

## **11 - Referências Bibliográficas**

Retrato das desigualdades de gênero e raça / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ... [et al.]. - 4ª ed. - Brasília: Ipea, 2011.

NIGEL, Warbuton, Elementos Básicos de Filosofia, 2ª edição, Gradiva, 2007, Lisboa, pag. 121-122.

HALL, Stuart. Da Diáspora: Identidades e mediações Culturais. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2003.

ONU Mulheres. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW). Disponível em [http://www.unifem.org.br/005/00502001.asp?ttCD\\_CHAVE=8466](http://www.unifem.org.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=8466). Acessado em 25 de abril de 2014, às 15:12.

Mapa da Violência 2012: Atualização do Homicídio de Mulheres no Brasil. Disponível em [http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2012\\_mulheres.php](http://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2012_mulheres.php). Acessado em 28 de abril de 2014, às 23:40.

Secretaria de Políticas para as Mulheres do Governo Federal. Disponível em <http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contras-mulheres>. Acessado em 10 de maio de 2014, às 10:20.

Senador Federal. O que é CPI. Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/comissao-parlamentar-de-inquerito-cpi>. Acessado em 15 de maio de 2014.

Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência Contra a Mulher. Relatório Final. Brasília, Senado Federal, 2013.

LAGARDE, Marcela. Por la vida y la libertad de las mujeres. Fin al feminicídio. In: RUSSEL, Diana E.H y HARMES, Roberta A. (eds.). *Feminicídio: uma perspectiva global*. Traduzido por Guilherme Vega Zaragoza. México. CIICH, UNAM, 2006.

BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina. In: *Educação e realidade*. V.20. n.2. Porto Alegre: Faculdade de Educação da UFRGS, 1995.

CAPUTI, Jane y RUSSEL, Diana. *Feminicide: the politics os women killing* , Nueva York. Disponible em: [www.dianarussel.com/feminicide.html](http://www.dianarussel.com/feminicide.html).