

Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres

*Ciclo de Avaliação
2019/2020*



**Processo de
Monitoramento e
Avaliação das
Políticas de
Enfrentamento à
Violência contra
Mulheres**

*Ciclo de Avaliação
2019/2020*

Brasília, 2021

SENADO FEDERAL



CONGRESSO NACIONAL

Mesa

Biênio 2021-2022

Senador Rodrigo Pacheco

PRESIDENTE

Deputado Marcelo Ramos

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Deputado Luciano Bivar

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Deputada Rose Modesto

TERCEIRA-SECRETÁRIA

Senador Romário

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador Elmano Férrer

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Weverton

QUARTO-SECRETÁRIO

COMISSÃO MISTA DE COMBATE À VIOLENCIA CONTRA A MULHER

Senadora Zenaide Maia

Presidente

Deputada Elcione Barbalho

Vice-Presidente

Deputada Luizianne Lins

Relatora

Membros Titulares do Senado Federal

Senadora Daniella Ribeiro
Senadora Eliziane Gama
Senadora Leila Barros
Senadora Mara Gabrilli
Senadora Maria do Carmo Alves
Senadora Rose de Freitas
Senadora Simone Tebet
Senador Nelsinho Trad

Membros Suplentes no Senado Federal

Senador Chico Rodrigues
Senador Fabiano Contarato
Senador Jean Paul Prates
Senador Paulo Paim

Membros Titulares da Câmara dos Deputados

Deputada Margarete Coelho
Deputada Flordelis
Deputada Policial Katia Sastre
Deputada Aline Gurgel
Deputada Flávia Moraes
Deputado Léo Moraes
Deputado Vilson da Fetaemg
Deputada Áurea Carolina

Membros Suplentes na Câmara dos Deputados

Deputada Angela Amin
Deputada Flávia Arruda
Deputada Maria Rosas
Deputada Talíria Petrone

Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres

*Ciclo de Avaliação
2019/2020*

Brasília, 2021



Observatório da Mulher
Contra a Violência

Instituto de Pesquisa
DataSenado

Secretaria de
Transparência

Comissão Permanente Mista de
Combate à Violência contra Mulher

SENADO
FEDERAL





Ficha Técnica

Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher

Senadora Zenaide Maia – Presidente

Gigliola Ansiliero - Secretária

Gabriella Macedo do Vale - Secretária Adjunta

Teresa Celina de S. M. Estevão - Chefe de Assessoria

Jaqueline Viana de Mesquita

Karla Karan Guerra

Luciane de Carvalho Moura e Mello

Secretaria de Transparência

Elga Mara Teixeira Lopes - Diretora

Observatório da Mulher contra a Violência

Henrique Marques Ribeiro - Coordenador

Isabela de Souza Lima Campos

Milene Harumi Tomoike

Responsável técnico pela análise

Henrique Marques Ribeiro

Projeto gráfico e diagramação

Isabela de Souza Lima Campos

Instituto de Pesquisa DataSenado

Laura Efigênia F. E. de Sousa - Coordenadora

Jazon Torres de Sousa

Juliana dos Santos Costa

Karen Cristina A. Pessoa

Luiza Maria V. de Sant'Anna

Thiago Cortez Costa

Apoio Tecnológico

Gabriele Lima Gomes

Hugo Bartolomeu Ferreira

Pedro Leonardo C. M. Barbosa

Sumário

| | |
|--|-----------|
| Prefácio | 9 |
| Apresentação | 11 |
| O Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres | 13 |
| Objetivo | 15 |
| Componentes | 15 |
| Ciclo de Avaliação 2019/2020 - Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil 17 | |
| A evolução das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres | 20 |
| Até o fim da década de 1990 – Luta para inclusão do problema da violência contra mulheres na agenda governamental | 21 |
| Anos 2000 – Institucionalização do enfrentamento à violência contra mulheres | 25 |
| Anos 2010 – Mudanças na política de enfrentamento à violência contra mulheres | 32 |
| Desafios atuais para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres | 44 |
| É preciso aumentar o alcance das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres | 44 |
| É preciso que os modelos de intervenção disponibilizados abranjam a diversidade das realidades das mulheres | 57 |
| É preciso que a operacionalização desses modelos de intervenção atente para questões federativas e suas implicações no funcionamento de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas | 63 |
| É preciso qualificar dados e análises disponíveis com vistas a subsidiar melhores decisões relacionadas às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres | 69 |
| Considerações finais | 79 |

COMISSÃO MISTA DE COMBATE À VIOLENCIA CONTRA A MULHER



Senadora Zenaide Maia
Presidente



Deputada Elcione Barbalho
Vice-Presidente



Deputada Luizianne Lins
Relatora

MEMBROS TITULARES DO SENADO FEDERAL



Senadora Daniella Ribeiro



Senadora Eliziane Gama



Senadora Leila Barros



Senadora Mara Gabrilli



Senadora Maria do
Carmo Alves



Senadora Rose de Freitas



Senadora Simone Tebet



Senador Nelsinho Trad

MEMBROS SUPLENTE NO SENADO FEDERAL



Senador Chico Rodrigues



Senador Fabiano Contarato



Senador Jean Paul Prates



Senador Paulo Paim

MEMBROS TITULARES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS



Deputada Margarete Coelho



Deputada Flordelis



Deputada Policial Katia Sastre



Deputada Aline Gurgel



Deputada Flávia Moraes



Deputado Léo Moraes



Deputado Vilson da Fetaemg



Deputada Áurea Carolina

MEMBROS SUPLENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS



Deputada Angela Amin



Deputada Flávia Arruda



Deputada Maria Rosas



Deputada Talíria Petrone



Prefácio



É uma grande alegria assistir o alvorecer de um trabalho dessa magnitude. O Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, incluindo o mapeamento dos dados e notificações de feminicídio foi uma proposta do nosso plano de trabalho para o biênio 2019/2020. É função precípua da comissão conhecer e monitorar a dura realidade da violência cometida contra as mulheres e propor ações, ferramentas, mecanismos e possibilidades capazes de minimizar as dores sofridas pelas brasileiras.

Essa publicação e todo caminho percorrido até aqui foi inspirado em cumprir a tarefa e compromisso assumidos em atualizar as recomendações feitas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito em seu relatório final. Pensamos em conhecer a realidade particular de cada estado brasileiro, suas experiências e práticas, além de identificar as lacunas existentes nas políticas públicas de enfrentamento às diversas formas de violência contra as mulheres.

Desenvolver esse trabalho em uma época tão complexa como a que estamos atravessando, com medidas sanitárias extremas, necessárias para a manutenção da saúde e segurança de todos, inclusive com as reuniões das Comissões suspensas e trabalho remoto, tivemos que nos reinventar e dar continuidade em nossos trabalhos com criatividade e inovação. Foram realizadas diversas reuniões online, com os estados e com instituições que trabalham nessa temática de proteção e defesa da mulher.

Podemos afirmar, portanto, que esse trabalho é resultado e cumpre ainda o propósito de fortalecimento da Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher, do Observatório da Mulher contra a violência, e a parceria firmada com a Secretaria da Transparência do Senado Federal.

Todos os dias mulheres são violentadas e perdem as suas vidas, isso precisa ser mudado, e é nesse sentido que criamos essa ferramenta. A continuidade desse monitoramento e a constante atualização dos dados coletados torna-se fundamental para os próximos colegiados da CMCVM, para que possamos trabalhar assertivamente para acabar com essa epidemia que a violência de gênero e o feminicídio.

Senadora Zenaide Maia

Presidente da Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher



Apresentação

O presente relatório apresenta os resultados do Ciclo de Avaliação 2019/2020, realizado no âmbito do Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Esse processo é conduzido pela Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher, com o apoio técnico do Observatório da Mulher contra a Violência/Instituto de Pesquisa DataSenado e tem por objetivo monitorar e avaliar o problema da violência contra as mulheres e as políticas voltadas ao seu enfrentamento no Brasil. O resultado desse processo serve, portanto, a subsidiar a atuação parlamentar tanto para aprimoramento dos marcos legais, quanto para a avaliação das ações dos poderes Executivo e Judiciário.

Cumpra salientar que as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres devem buscar coordenar e integrar a ação de diferentes atores, vinculados a áreas distintas, como segurança pública, justiça, saúde, assistência social e educação. Diante de tal cenário, a construção do processo parte da premissa de que, para gerar informações úteis ao aprimoramento dessas políticas, os esforços de monitoramento e a avaliação devem partir de uma visão plural, que leve em conta as perspectivas dos diversos atores envolvidos na resposta à violência contra as mulheres.

Nesse contexto, o presente relatório do Ciclo de Avaliação 2019/2020 funciona como uma espécie de “marco zero” do Processo de Monitoramento e Avaliação. Após uma breve apresentação das linhas gerais desse processo, traça-se um retrato do atual contexto do problema da violência contra as mulheres no Brasil e das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento. Apresenta-se, então, a terceira edição do Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil, que, partindo da análise da evolução histórica das políticas de enfrentamento a esse tipo de violência no país, apresenta os desafios atuais ao aprimoramento dessas políticas.

Equipes Técnicas:

Comissão Permanente Mista de Combate à violência contra a Mulher – CMCVM

Observatório da Mulher contra a violência - OMV



O Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres

Seja qual for o fenômeno social, a análise de dados a ele relacionados tem importância fundamental para seu melhor entendimento. A Organização Mundial da Saúde defende que o problema da violência, incluindo aquela que se direciona às mulheres, seja enfrentado por uma abordagem desenvolvida pela área de Saúde Pública¹. Tal abordagem é baseada em evidências e tem caráter interdisciplinar, já que envolve o uso do conhecimento de áreas diversas, como medicina, epidemiologia, sociologia, psicologia, criminologia, educação e economia. É caracterizada, ainda, pela ênfase na ação coletiva de órgãos vinculados a diferentes esferas de Poder e a diferentes setores. Esses esforços cooperativos entre setores tão diversos quanto saúde, educação, assistência social, justiça e política têm se mostrado necessários para resolver problemas que eram antes assumidos como estritamente médicos.

Por esse motivo, enxergar o problema da violência contra as mulheres como um problema de saúde pública parece o caminho mais promissor para enfrentar os persistentes desafios encontrados para se assegurar às mulheres o direito a uma vida livre de violência.

Como consequência do uso de tal abordagem é preciso destacar, em primeiro lugar, a ênfase na prevenção, uma vez que, em lugar de simplesmente aceitar ou reagir à violência, as políticas públicas devem ser construídas sobre a forte convicção de que o comportamento violento e suas consequências podem ser evitados.

Outra consequência é que o enfrentamento à violência contra mulheres deve se basear no rigor do método científico na busca do melhor caminho entre o problema e sua solução. Esse caminho deve ser trilhado em quatro passos, que constituem um ciclo constante de formulação, implantação, avaliação e aprimoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres:

- 1) Revelar o máximo de conhecimento básico possível sobre todos os aspectos da violência - por meio da coleta sistemática de dados sobre a magnitude, escopo, características e consequências da violência em nível local, nacional e internacional.
- 2) Investigar por que a violência ocorre - ou seja, conduzir pesquisas para determinar: a) as causas da violência; b) os fatores que aumentam ou diminuem o risco de sua ocorrência; c) os fatores que podem ser modificáveis por meio de intervenções.
- 3) Explorar formas de prevenir a violência, usando as informações acima elencadas para planejar, implementar, monitorar e avaliar intervenções.

¹ OMS – Organização Mundial da Saúde (2002). World report on violence and health. Geneva: OMS. Disponível em https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/chapters/en/

- 4) Implementar intervenções que pareçam promissoras, determinando sua relação custo-efetividade e disseminando amplamente todas as informações relativas tanto sobre a evolução do problema quanto sobre intervenções realizadas.

Com vistas a cumprir tal ciclo, é necessário salientar que os últimos anos foram marcados pelo surgimento de uma série de publicações e iniciativas de análise e de disponibilização de dados relacionados à violência contra mulheres e políticas voltadas ao seu enfrentamento no Brasil. Contudo, ainda é possível vislumbrar um longo caminho para que os resultados dessas análises possam subsidiar decisões políticas mais efetivas para enfrentamento à violência contra mulheres.

Ainda há barreiras relacionadas à indisponibilidade de informações, bem como sua subnotificação, quando existentes, e, principalmente, a falta de integração entre essas informações, que são provenientes de diferentes bases de dados e, na maioria das vezes, vinculadas a diferentes subsistemas de políticas públicas, como o da saúde, o da assistência social, o da segurança pública e o da justiça².

Diante de tal complexidade, a construção de um sistema de monitoramento e avaliação de uma política tão complexa quanto a de enfrentamento à violência contra as mulheres não pode se basear na suposição de que um único ator, a partir de um único ponto de vista, seria capaz de produzir todas as informações relevantes à tomada de decisões. Pelo contrário, deve buscar extrair e sistematizar conhecimentos construídos pelas fontes mais diversas, como acadêmicos, organizações sociais, mídia e órgãos públicos, com atuação nas searas nacional, estadual e/ou municipal e vinculadas a diferentes áreas de conhecimento.

Então, essa construção demanda, em primeiro lugar, o mapeamento de dados e análises atualmente disponíveis e uma análise sobre em que medida essas informações nos permitem ter um diagnóstico suficientemente abrangente e confiável do problema e das ações voltadas ao seu enfrentamento. E, a partir de tal mapeamento, esforços devem ser empreendidos para o preenchimento de lacunas de informação relevantes para o subsídio de tomadas de decisões com vistas ao aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Portanto, a implantação do Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, constitui-se em um esforço de aprimoramento do conhecimento disponível à tomada de decisão no âmbito dessas políticas.

² OMV – Observatório da Mulher contra a Violência. (2018). Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais. Brasília. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/omv/indicadores/relatorios/BR-2018.pdf>

Objetivo

O Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres, conduzido pela Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher tem por objetivo, com apoio técnico do Observatório da Mulher contra a Violência/ Instituto de Pesquisa DataSenado:

Monitorar e avaliar o problema da violência contra as mulheres e políticas voltadas ao seu enfrentamento no Brasil com o intuito de subsidiar a atuação parlamentar tanto para aprimoramento do marco legislativo quanto para avaliação das ações dos poderes Executivo e Judiciário.

Componentes

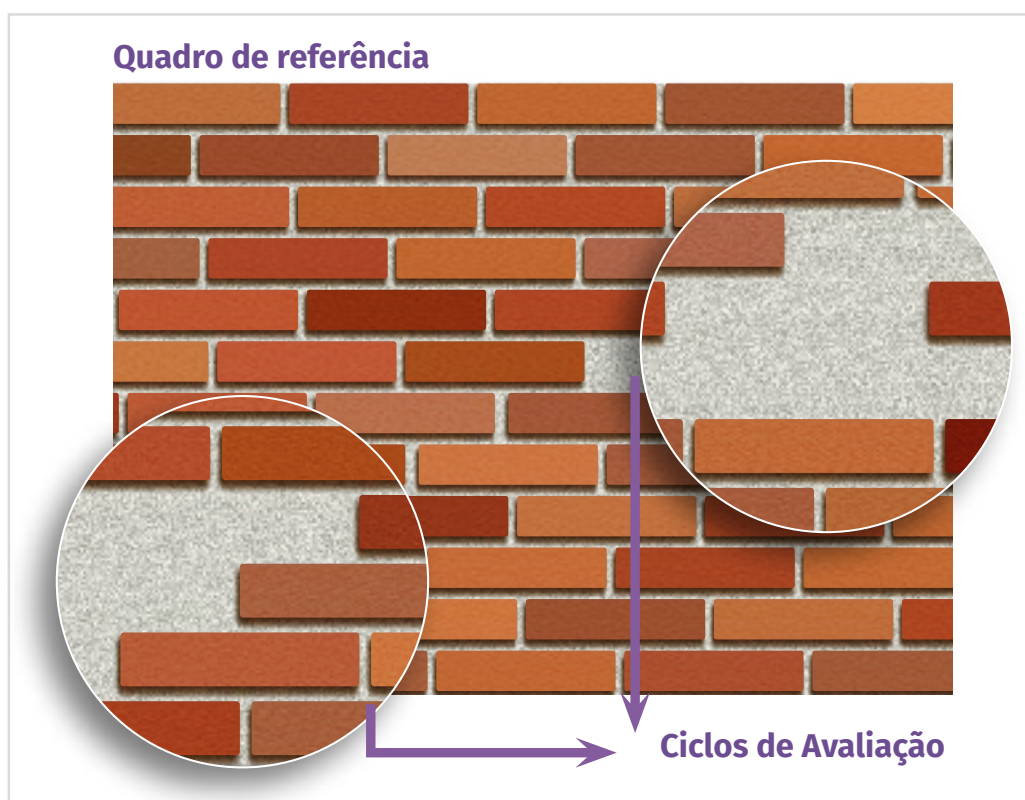
Com vistas a cumprir com tal objetivo e, partindo da premissa que o monitoramento e a avaliação de uma política tão complexa quanto a de enfrentamento à violência contra mulheres não poderia ser realizada a contento por um único ator, a partir de um único ponto de vista, o Processo é materializado em duas linhas de atuação. A primeira linha é o desenvolvimento de um quadro de referência para sistematização de dados e análises relativos à violência e seu enfrentamento. A constituição de tal quadro de referência permitirá a melhor sistematização do conhecimento produzido em torno do tema, sob variadas perspectivas. E permitirá, ainda, a identificação de lacunas de informações relevantes para a tomada de decisão, cujo preenchimento será objeto da segunda linha de atuação, qual seja, a realização de Ciclos de Avaliação periódicos.

Portanto, o Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres constitui-se em um esforço de aprimoramento do conhecimento disponível à tomada de decisão no âmbito dessas políticas. Esse esforço fomentará a possibilidade de diferentes organizações trabalharem em conjunto, mediante estabelecimento de objetivos comuns e troca de conhecimentos e informações.

Desta feita, o Processo de Monitoramento e Avaliação é constituído de dois componentes:

- **Quadro de referência** - para **sistematização** do conhecimento produzido em torno do tema da violência contra mulheres, tanto no que diz respeito à **teoria** desenvolvida quanto a **dados e indicadores** relacionados a esse tipo de violência, bem como às suas **análises**;
- **Ciclos de avaliação** – a serem conduzidos com periodicidade bianual, coincidente com os mandatos da Mesa da Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher e que terão por escopo a **atualização do quadro de referência** e o fomento à **investigação de lacunas de dados, de análises e de conhecimento teórico** identificadas.

Quadro 1 – Analogia de um Quadro de Referência



Usando de uma analogia simples, o Quadro de Referência pode ser comparado a uma espécie de representação de um muro de tijolos. Os tijolos seriam conhecimentos teóricos, bem como dados e suas análises, relacionados ao problema da violência contra mulheres e das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento. Esse muro apresenta buracos e tijolos desgastados, que dificultam que ele possa servir de apoio a um processo de tomada de decisões eficaz para aprimoramento das políticas e enfrentamento à violência contra mulheres. Portanto, o objetivo dos Ciclos de Avaliação é preencher os espaços em que não há tijolos e/ou substituir tijolos desgastados.

Ciclo de Avaliação 2019/2020 - Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil

É possível afirmar que a violência contra as mulheres no Brasil é um problema complexo. Uma de suas modalidades, a violência doméstica, por exemplo, envolve questões afetivas e emocionais importantes, uma vez que o agressor é, na maior parte dos casos, companheiro da vítima e/ou pai de seus filhos.

Além disso, o enfrentamento de suas múltiplas causas requer as ações conjuntas e articuladas de diversos atores, públicos ou não, envolvidos com a questão. Essas ações perpassam diversas áreas de atuação governamental, que constituem seus próprios subsistemas de políticas públicas, como saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outras.

Nesse cenário, o monitoramento e avaliação das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres envolve a produção e a sistematização de dados e análises provenientes de diferentes fontes. Existe, portanto, a possibilidade de geração de informações incompletas acerca de certos aspectos ou redundantes acerca de outros. As redundâncias e incompletudes podem reduzir a utilidade dessas informações para proporcionar ganhos em termos de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da política pública avaliada.

Aprofundando um pouco o entendimento acerca das fontes de informação disponíveis, cumpre salientar que diferentes instituições, públicas ou não, publicam pesquisas acerca do tema da violência contra mulheres no Brasil a partir da coleta de dados primários. Isto é, a publicação se baseia na análise de dados coletados pela própria instituição ou instituição parceira, com o fim de gerar as análises objeto da publicação.

Como exemplo de tais publicações, destacamos:

I) **Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher** – Realizada bianualmente, desde 2005 (antes mesmo, portanto, da publicação da Lei Maria da Penha), pelo Instituto de Pesquisa DataSenado. Desde a edição de 2017, conta com a parceria do Observatório da Mulher contra Violência. É realizada por meio de entrevistas telefônicas de uma amostragem aleatória representativa da população feminina nacional com 16 anos ou mais;

II) **Pesquisa Nacional de Vitimização** – Única edição, de 2013, foi publicada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça. Essa pesquisa delineou os números da vitimização por crime no Brasil e trouxe análises de incidência e notificação de alguns crimes com recorte por gênero, em especial agressões e ameaças e ofensa sexual;

III) **Pesquisa de Condições Socioeconômicas e de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSVDF Mulher)** – Realizada pela Universidade Federal do Ceará, em parceria com o Instituto Maria da Penha, a partir de entrevistas face-a-face, em dois momentos ou ondas, de 10 mil mulheres nas nove capitais nordestinas; e

IV) **Pesquisa Nacional de Saúde** – Realizada pelo IBGE, por encomenda do Ministério da Saúde, a partir de entrevista pessoal de uma amostra probabilística de domicílios brasileiros. Tratou, em sua única edição de 2013, de indicadores relacionados à violência contra as mulheres.

V) **Munic** – Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Realizada pelo IBGE, nos anos de 2009, 2013 e 2018. Contou com cadernos específicos destinados a dados da estrutura municipal no que diz respeito às políticas para mulheres, dentre elas as voltadas ao enfrentamento à violência.

VI) **Estadic** – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Realizada pelo IBGE, nos anos de 2013 e 2018. Contou com cadernos específicos destinados a dados da estrutura estadual no que diz respeito às políticas para mulheres, dentre elas as voltadas ao enfrentamento à violência.

Por outro lado, muitas das publicações que tratam da análise do problema da violência contra as mulheres e das políticas voltadas ao seu enfrentamento se baseiam na análise de registros administrativos constantes de grandes bases de dados nacionais. Constituem as principais fontes de dados para análises relacionadas à violência contra mulheres:

- **Os registros de homicídios de mulheres** constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS). Com periodicidade anual, normalmente, disponibiliza os dados referentes a dois anos antes, isto é, no ano de 2020 foram disponibilizados os dados referentes aos registros realizados no ano de 2018. Toda a série histórica está disponível para download, no nível de detalhe de cada registro realizado;
- **Os registros de agravos de violência interpessoal contra mulheres**, informados por centros de saúde, integrantes do Sinan - Sistema de Informação de Agravos de Notificação, do Ministério da Saúde (MS). Com periodicidade anual, normalmente disponibiliza os dados referentes a dois anos antes. Toda a série histórica está disponível para download, no nível de detalhe de cada registro realizado;
- **A consolidação dos registros de ocorrências policiais relativos a atos violentos perpetrados contra mulheres**, como feminicídios, homicídios, estupro, lesões corporais, ameaças etc., informados pelas secretarias de segurança pública dos estados por intermédio do Sinesp - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, do Ministério da Justiça. Atualizado a partir do envio de informações pelos estados, disponibiliza os dados

consolidados referente aos registros de ocorrências policiais do ano anterior. Por já receber dados consolidados dos estados, o sistema Sinesp não permite a obtenção de dados no nível de detalhe dos registros de cada ocorrência. O acesso a registros consolidados a partir de alguns cruzamentos de variáveis previamente determinados é disponibilizado apenas por intermédio de solicitação de extração específica;

- **Indicadores relativos aos processos criminais sobre violência doméstica e familiar** consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça. Indicadores específicos referentes ao ano anterior são disponibilizados após processo de coleta e tratamento de informações referentes à tramitação dos processos criminais de violência doméstica, prestadas por cada Tribunal de Justiça. Não é possível o acesso aos processos e à sua tramitação no nível de cada registro administrativo, uma vez que não há forma de extrair do sistema informações referentes apenas aos casos de violência doméstica e familiar que tramitam em varas não especializadas;
- **Os relatos de violência registrados por intermédio do Ligue 180**, do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Após um período de descontinuidade, os dados referentes aos atendimentos realizados pelo Ligue 180 voltaram a ser disponibilizados todo ano com dados do ano anterior. Contudo, a base de dados não está disponível para download. Atualmente, os únicos dados disponíveis são os contidos nos relatórios de balanço anual, disponibilizados em formato PDF.

Cumprе salientar que o Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal desenvolveu e mantém o Painel de Violência contra as Mulheres (<http://www9.senado.gov.br/painelstrans>). Trata-se de painel de indicadores que permite a análise visual interativa, nacional e por estado, das informações relativas a diferentes fontes de informação relacionadas à violência contra as mulheres:

- Registros de homicídios de mulheres – SIM/MS;
- Registros de agravos de violência doméstica – Sinan/MS;
- Registros de ocorrências policiais – Sinesp/MJ;
- Indicadores referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres – CNJ.

No que diz respeito às publicações que tratam da análise desses indicadores, normalmente se restringem apenas a uma área de atuação governamental. Dentre tais publicações destacamos:

- l) **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha** – publicada anualmente, desde 2017, pelo Conselho Nacional de Justiça. Baseia-se na consolidação e

análise dos registros realizados pelos tribunais de justiça estaduais referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres;

II) **Anuário Brasileiro da Segurança Pública** – publicado desde 2007 pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, a partir da análise dos registros de ocorrências policiais coletados junto às secretarias de segurança. A partir de sua 10ª edição (2016), passa a trazer seções dedicadas à análise de indicadores relacionados à violência contra mulheres;

III) **Atlas da Violência** – publicado anualmente, desde 2016, também pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em parceria com o IPEA. No que diz respeito à violência contra mulheres, em sua edição 2019, traz a análise da evolução dos homicídios de mulheres a partir dos registros de homicídios constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde.

O Observatório da Mulher contra a Violência ainda publica o **Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais**. A publicação teve duas edições, nos anos de 2016 e 2018. Com o objetivo de analisar as políticas de enfrentamento às mulheres para além dos limites setoriais, traz como diferencial a análise conjunta de diversos indicadores referentes à violência contra mulheres. Esses indicadores são: os registros de homicídios de mulheres e de agravos de violência doméstica, de bases do Ministério da Saúde; os registros de ocorrências policiais consolidados pelo Ministério da Justiça; bem como os registros referentes a processos criminais sobre violência doméstica e familiar contra mulheres. Além disso, o Panorama traz uma análise desses indicadores por estado.

Esse esforço de análise empreendido regularmente pelo Observatório da Mulher contra a Violência é agora incorporado ao Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres.

Nesse contexto, o Ciclo de Avaliação 2019/2020, o primeiro realizado no âmbito do Processo buscou trazer, primeiramente, uma análise da trajetória das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres nas últimas décadas. Após, mediante análise sucinta das estatísticas de violência contra mulheres no Brasil, de relatórios com análises desses dados publicados por diferentes atores, bem como da literatura produzida em torno do tema, são elencados os desafios com que nos deparamos no momento para o aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres.

A evolução das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres

Como primeiro tópico trazido pelos resultados do Ciclo de Avaliação 2019/2020 – Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil, apresentamos uma linha do tempo da evolução das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil

nas últimas décadas. Para tanto, dividimos a análise dessa evolução em três períodos. O primeiro deles vai até a década de 1990, marcado principalmente pela luta dos movimentos sociais para colocar o problema da violência contra as mulheres na agenda governamental. Um segundo período, referente à primeira década dos anos 2000, foi marcado por uma confluência de fatores que levou a um esforço de institucionalização das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, em especial a violência doméstica e familiar. E, por fim, o período referente aos anos 2010, foi marcado por iniciativas de avaliação e tentativas de aprimoramento dessas políticas, bem como por mudanças de paradigmas trazidas pela ascensão do campo político conservador.

Até o fim da década de 1990 – Luta para inclusão do problema da violência contra mulheres na agenda governamental

A violência de gênero no Brasil apresenta raízes profundas. Tem origem ainda anterior à formação do Estado brasileiro, visto que remonta ao seu período colonial. Esse período esteve caracterizado pela desigualdade nas relações entre o homem colonizador branco e as mulheres, indígenas, negras escravizadas e mesmo brancas. A submissão feminina era a base dessas relações, em que maridos e pais tinham poder sobre suas esposas e filhas e sobre seus corpos. A violência de gênero tem por pano de fundo, portanto, a manifestação, ainda nos dias atuais, de uma memória coletiva de dominação da mulher pelo homem. Contudo, embora suas raízes remontem ao início da história de nosso país, a percepção da violência doméstica e familiar contra mulheres como problema social que deve ser enfrentado pelo Poder Público é relativamente recente. Esse reconhecimento foi conquistado a duras penas, por luta dos movimentos feministas, a partir da década de 1970³.

Naquela época, apesar da heterogeneidade dos grupos feministas, construiu-se um consenso de que a violência doméstica e familiar contra as mulheres era um problema que atravessava as fronteiras de classe, raça, cor, etnia e ideologia. A partir de então, a produção acadêmica sobre a violência contra as mulheres se intensificou e obras importantes foram publicadas, promovendo reflexões sobre o tema e sobre como combater essa violência por intermédio de intervenções sociais, jurídicas e/ou psicológicas⁴.

3 Durand, V., Ribeiro, H. M. (2020) Para não concluir: reflexões e desafios para avançar. Em Durand e Ribeiro (Orgs.) Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres. Senado Federal. P. 404-415. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>

4 Conselho Nacional de Justiça [CNJ]. (2019). O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar Contra as Mulheres. Acesso em 14 de julho de 2020, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>

A despeito desse importante marco de desenvolvimento teórico, apenas na década seguinte o Estado começou a assumir sua responsabilidade na formulação e na implementação de políticas públicas com vistas a enfrentar a questão. Em 1985, foi inaugurada, em São Paulo, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM). O direito a relações familiares sem violência foi objeto da atenção da Assembleia Constituinte no final da década de 1980. A Constituição de 1988, em seu Art. 226, parágrafo 8º, dispõe que o “Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.

A despeito de tais avanços, nos anos seguintes poucas medidas foram adotadas pelos governos para responder à violência contra as mulheres de forma mais abrangente. Nesse contexto, merece destaque a promulgação, por intermédio do Decreto nº 1.976, de 1996, da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. Ao assinar o documento, o Brasil se comprometeu a “adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência”.⁵

A Convenção de Belém do Pará⁶, conceituou a violência contra a mulher como qualquer ato ou conduta baseada no gênero que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher. A violência pode se dar tanto na esfera privada, quando perpetrada no ambiente doméstico e familiar ou em qualquer relação interpessoal, quanto na esfera pública quando ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa ou quando é perpetrada ou tolerada pelo Estado.

Assim, nos termos desse tratado, a violência contra mulheres pode se dar em três distintas esferas (Ribeiro et al., 2020, p. 377-378)⁷:

- 1) A primeira refere-se à violência perpetrada no âmbito do ambiente doméstico e familiar ou em qualquer relação interpessoal, dividindo ou não o agressor a mesma residência, tais como maus-tratos, estupro, ou abuso sexual;
- 2) A segunda diz respeito à violência ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa (a exemplo do estupro, do abuso sexual, do tráfico de mulheres, do assédio sexual, entre outros);
- 3) A terceira remete à violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (violência obstétrica, por exemplo, ou mesmo a falha dos órgãos públicos no atendimento às mulheres vítimas de violência).

⁵ Decreto nº 1.976, de 1º de agosto de 1996.

⁶ Organização dos Estados Americanos [OEA]. (1994). Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Acesso em 16 de abril de 2019, disponível em <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm>

⁷ Ribeiro et al. (2020) “Efeito funil” e heterogeneidade: o atendimento judicial de mulheres em situação de violência doméstica. Em Durand e Ribeiro (Orgs.) Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres. Senado Federal. P. 374-403. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>

Ainda acerca do contexto de enfrentamento à violência contra mulheres na década de 1990, destacamos que

A aprovação da Convenção de Belém do Pará é particularmente importante para a América Latina. Ainda assim, no Brasil permanecia a ausência de uma definição legal da violência contra as mulheres nas relações afetivas. O fato de se tratar de uma violência baseada no gênero permanecia um obstáculo. O que existia era o reconhecimento de práticas classificadas no Código Penal somente como lesão corporal leve, vias de fato, ameaça e injúria. As agressões envolvendo pais, filhos, irmão ou cônjuge eram consideradas uma circunstância agravante da pena (Art. 61 do Código Penal) e não permitiam diferenciar as características da violência praticada contra as mulheres em razão da desigualdade de gênero.

Os serviços eram restritos às DEAMs, e algumas poucas Casas-Abrigos e Centros de Referência de Atendimento às Mulheres (CRAMs). A partir de 1995, com o encaminhamento dos casos de violência doméstica para os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs/Lei 9.099/1995), classificados como crimes de menor potencial ofensivo, o descaso do sistema de justiça com relação à proteção da vida das mulheres ficou ainda mais evidente com a recorrente aplicação de pagamentos de cestas básicas e multas com valores irrisórios como medida de responsabilização para os homens agressores. (MATOS et al., 2020, p. 27)⁸

Desta feita, a despeito de o Poder Legislativo Federal ter firmado compromisso constitucional de assegurar às mulheres uma vida sem violência em suas relações familiares, e o governo brasileiro ter se comprometido internacionalmente com a implementação dos dispositivos da Convenção de Belém do Pará na prática pouco se avançou no enfrentamento a esse tipo de violência até o final da década de 1990. Essa situação se refletiu na atuação do Poder Judiciário, que, tendo a Lei 9.099/1995 (Juizados Especiais Cíveis e Criminais) como parâmetro para julgamento da maior parte dos casos de violência doméstica contra mulheres, limitava a penalização de agressores condenados ao pagamento de cestas básicas e multas.



8 MATOS, M. C., BRITO, P., PASINATO, W. (2020) A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. Em SEVERI, CASTILHO e MATOS (orgs.) Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências: volume 2, novos olhares, outras questões. — Ribeirão Preto : FDRP/USP, 2020. P. 22-73. Disponível em: <http://themis.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Tecendo-Fios-das-Cr%C3%ADticas-Feministas-ao-Direito-no-Brasil-II-%E2%80%93-Volume-2.pdf>

Quadro 2 – Contexto até o fim dos anos 1990

CONTEXTO ATÉ O FIM DOS ANOS 1990

Legislativo

- Década de 1970 – violência doméstica contra mulher não era considerada problema público.
- 1988 – Constituição Federal dispõe sobre a obrigação do Estado em coibir a violência nas relações familiares.
- 1995 – Lei 9.099, cria Juizados Especiais Cíveis e Criminais, que passam a julgar a maior parte dos casos relacionados à violência doméstica.

Executivo

- 1985 – Criação da primeira Delegacia da Mulher (SP)
- Criação de serviços especializados por iniciativas isoladas de estados e municípios

Judiciário

- Aplicação da Lei 9.099/1995. A responsabilização para os homens agressores normalmente se limitava à aplicação de penas que previam pagamentos de cestas básicas e multas com valores irrisórios, reforçando a imagem de descaso com a segurança das mulheres.

Anos 2000 – Institucionalização do enfrentamento à violência contra mulheres

O cenário de pouco avanço nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, verificado até os anos 1990, passou a se tornar mais favorável na década seguinte. A primeira década dos anos 2000 foi marcada pelos primeiros esforços para implantação, em âmbito nacional, de políticas públicas mais abrangentes para enfrentamento à violência contra mulheres. A aprovação, pelo Congresso Nacional, da Lei Maria da Penha, e outras ações empreendidas pelo Poder Executivo Federal podem ser entendidas como frutos da culminação de mais de duas décadas de lutas dos movimentos feministas, que encontraram no período ambiente fértil para o avanço de suas reivindicações.

O processo de luta para a inclusão do problema da violência doméstica e familiar na agenda governamental, ainda na década de 1970, culminando com a aprovação da Lei Maria da Penha, já na segunda metade dos anos 2000, bem como as opções de políticas públicas que a integram podem ser analisadas, sob a perspectiva do campo de estudo das políticas públicas, a partir da Teoria de Múltiplos Fluxos. De acordo Kingdon (2006)⁹, autor da teoria, o processo de tomada de decisão no âmbito das políticas públicas pode ser mais bem compreendido a partir de um modelo baseado na existência de três grandes fluxos dinâmicos, independentes, mas relacionados: a) o fluxo dos problemas; b) o fluxo das propostas ou alternativas de políticas públicas; e c) o fluxo da política.

Assim, a decisão pela intervenção governamental para a resolução de um problema social depende, em primeiro lugar, que esse problema surja ou seja reconhecido pela sociedade em geral como prioritário para a atuação do Estado. Em segundo lugar, é preciso que haja ideias e alternativas para sua conceituação e enfrentamento. E, em terceiro lugar, que haja um contexto político, administrativo e legislativo favorável ao desenvolvimento da ação. Essa dinâmica também ocorre no âmbito da tomada de decisões para a reformulação de políticas públicas já implantadas, mas que não conseguem alterar a realidade social da forma inicialmente planejada. Portanto é a confluência dos fluxos em “janelas de oportunidade”, que permitem a tomada de decisão pela implantação de uma determinada política pública, com vistas a alterar um determinado aspecto da realidade social.

Dessa forma, é possível entender a formulação de políticas públicas como um conjunto de processos interdependentes que incluem os seguintes passos:

- 1) O estabelecimento de uma agenda, isto é, a relação de temas ou problemas que, em um dado momento, é objeto da atenção séria dos tomadores de decisão do poder público;
- 2) A especificação de alternativas de ação governamental aceitáveis, isto é, que podem ser utilizadas para a solução ou mitigação dos efeitos de um problema constante dessa agenda;

9 KINGDON, John. (2006). Como chega a hora de uma idéia?. In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs., Políticas Públicas, vol. I, Brasília: ENAP, pp. 219-223.

- 3) A escolha, dentre as alternativas possíveis, daquelas que serão implementadas, por intermédio de tomada de decisão legislativa ou do Poder Executivo;
- 4) E a implementação da decisão, isto é, a transformação da decisão política em ações governamentais voltadas a efetivamente enfrentar o problema público.

As agendas governamentais, desta feita, são estabelecidas a partir de uma grande mudança em indicadores, ou, ainda, da ocorrência de eventos-foco, como desastres ou crises. Determinados fatos podem chamar a atenção das autoridades para que uma determinada situação social seja elencada à categoria de problema público e passe a integrar a agenda governamental. A importância conferida a um determinado problema pode variar a depender de eventos políticos, como período eleitoral, início de novos governos, disputas políticas, constituição de novas alianças e mesmo mudanças no “clima nacional”.

Ademais, atores com grande visibilidade, como o presidente e assessores de alto escalão, parlamentares proeminentes, partidos políticos e a mídia, por exemplo, definem a agenda governamental. Contudo, embora esses “atores visíveis” sejam mais influentes na inclusão de um problema na agenda, são os “atores invisíveis”, como acadêmicos, burocratas ou funcionários do Congresso, que formam comunidades de especialistas, aqueles que apresentam maior influência na escolha das alternativas de ações governamentais para enfrentar o problema.

Ideias são geradas nessas comunidades e seus autores as divulgam. Essas ideias são revisadas, criticadas e aprimoradas por seus pares, criando uma cesta de soluções possíveis a um determinado problema. As soluções passam por uma espécie de processo de “amaciamento”, em que atores específicos promovem algumas ideias preferidas em diferentes formas e em diversos fóruns, recombinao-as com outras ideias. Portanto, por vezes, as mudanças em políticas públicas com a maior possibilidade de sucesso de implantação, configurada a janela de oportunidade (momentos de confluência entre os três fluxos) são recombinações de elementos já familiares¹⁰.

Essas considerações são relevantes para a compreensão do contexto relacionado à violência contra mulheres verificado na década dos anos 2000:

O contexto político era favorável para a elaboração da Lei Maria da Penha. Em 2003 se iniciou uma Legislatura com 42 deputadas (um crescimento de 45% em relação a anterior que tinha somente 29), muitas do campo da esquerda e já conhecedoras do pleito das mulheres e das redes feministas (CFEMEA, 2002). A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) gozava do status de Ministério e tinha, portanto, como contribuir com a articulação das parlamentares e direcionar recursos para a efetivação da Lei.

Além disso, em julho de 2003, o Brasil apresentou o seu primeiro Relatório ao Comitê CEDAW da ONU, referente ao período de 1985-2002, e, após análise, o Comitê recomendou a adoção, sem demora, de uma lei integral de combate à violência doméstica contra as mulheres. Somando-se às recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH/ OEA) expedidas em 2001 no caso Maria da Penha, que responsabilizou o Estado Brasileiro por negligência e omissão em relação à violência doméstica e recomendou a

10 KINGDON, John. (2006). Como chega a hora de uma idéia?. In: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi, orgs., Políticas Públicas, vol. I, Brasília: ENAP, pp. 219-223.

revisão urgente da legislação e das políticas públicas vigentes no âmbito da violência contra a mulher (CFEMEA,2009). (MATOS et al., 2020, p. 29) ¹¹

A análise desse contexto, à luz da teoria dos múltiplos fluxos apresentada por Kingdon, nos permite identificar a criação de uma “janela de oportunidade” para o avanço das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres na primeira década dos anos 2000. O fluxo do problema, ou seja, o reconhecimento da violência doméstica contra as mulheres como problema social, ou ao menos a necessidade premente de sua priorização como objeto de atenção do Estado, foi reforçado por dois eventos externos: a condenação do Brasil no julgamento do Caso Maria da Penha pela Corte Interamericana de Direitos Humanos; e a recomendação da ONU para a adoção de uma lei integral de combate à violência contra a mulher.

Já no que diz respeito ao fluxo das propostas de políticas públicas, estas vinham sendo desenvolvidas por décadas pelos movimentos feministas e estavam disponíveis como alternativas para a intervenção do Estado na realidade que se pretendia modificar. Ademais, o momento político se mostrava favorável, em razão do aumento da representação feminina no Congresso e da ascensão do campo da esquerda tanto no Poder Legislativo quanto no comando do Poder Executivo Federal. Esse campo, além de se mostrar mais permeável ao pleito dos movimentos feministas por uma maior responsabilidade do Estado em assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência, encampou as alternativas de soluções propostas por esses movimentos como as melhores para o enfrentamento da violência contra mulheres.

A aprovação da Lei Maria da Penha é, portanto, fruto de mais de duas décadas de lutas dos movimentos feministas, em especial de sua atuação junto ao Congresso Nacional. Ações de mobilização de um Consórcio de ONGs feministas se deram durante ao menos dois momentos-chave durante a tramitação do projeto de lei na Câmara dos Deputados e no Senado Federal: a) formulação do parecer das reladoras e b) votação do projeto pelas comissões parlamentares. O consórcio influenciou, portanto, tanto a formação da agenda quanto a definição das alternativas de ações públicas que moldaram o conteúdo da Lei Maria da Penha.¹²

Desde 2006, então, o problema da violência doméstica e familiar contra as mulheres é regulado, de forma específica, pela Lei Maria da Penha¹³. Essa norma entende que a violência doméstica e familiar contra a mulher “é configurada por qualquer ação ou omissão que, baseada no gênero, cause à mulher morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico, bem como dano moral ou patrimonial.

11 MATOS, M. C., BRITO, P., PASINATO, W. (2020) A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. Em SEVERI, CASTILHO e MATOS (orgs.) Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências: volume 2, novos olhares, outras questões. — Ribeirão Preto : FDRP/USP, 2020. P. 22-73. Disponível em: <http://themis.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Tecendo-Fios-das-Cr%C3%ADticas-Feministas-ao-Direito-no-Brasil-II-%E2%80%93-Volume-2.pdf>

12 CARONE, Renata Rodrigues. (2018). A atuação do movimento feminista no legislativo federal: caso da Lei Maria da Penha. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (105), 181-216. <https://dx.doi.org/10.1590/0102-181216/105>

13 Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm

Além de estabelecer uma definição da violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei Maria da Penha afastou a aplicação da Lei 9.099/1995, para retirar dos juizados especiais a competência para julgar os casos relacionados a esse tipo de violência. Trouxe, ainda, as diretrizes para a implantação de políticas públicas para enfrentamento da violência, com a previsão da articulação das ações da União, Estados e Municípios, em diversas áreas de atuação, como justiça, segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação.

Além da aprovação da Lei Maria da Penha, pelo Poder Legislativo Federal, os anos 2000 ainda foram marcados por uma atuação do Poder Executivo Federal para implantação de programas para o enfrentamento dessa violência em âmbito nacional. Em 2003, foi criada, com status de ministério, a Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres, que instituiu a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹⁴. Essa política além de enfrentar a questão do combate à violência, buscava também abranger as dimensões da prevenção, bem como garantir os direitos de todas as mulheres e assegurar a assistência a mulheres em situação de violência.

Cumprе salientar que a Política Nacional não limitava seu escopo ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, tendo por objetivo enfrentar, além desta, também outros tipos de violência praticados contra mulheres, como assédios moral e sexual, tráfico e exploração sexual e a violência institucional, cometida pelos agentes do Estado. Apesar disso, a sua lógica de intervenção era coerente com a Lei Maria da Penha, que se volta especificamente ao enfrentamento da violência doméstica e familiar, com a recomendação de instalação de serviços especializados. São qualificados como serviços especializados aqueles que atendem exclusivamente a mulheres e possuem expertise no tema violência contra mulheres, tais quais: Centros de Atendimento à Mulher; Casas-Abrigo; Casas de Acolhimento Provisório; Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher/DEAMs; núcleos especializados nos Ministérios Públicos e nas Defensorias Públicas; serviços de saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual e doméstica; e Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Para concretizar a Política Nacional, a SPM instituiu, em 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹⁵. Esse pacto consistiu em um acordo federativo entre o governo federal e os governos dos estados e dos municípios brasileiros para planejamento e implementação de políticas públicas integradas em todo o território nacional. Dentre as estratégias de ação levadas a cabo para implantação da Política, com vistas a fomentar a construção, a implantação e o funcionamento dos mais diversos serviços especializados, a União repassava, por intermédio de convênios, recursos de seu orçamento a estados, municípios ou entidades não governamentais. Os recursos serviam tanto para financiar obras de construção ou manutenção das edificações que abrigariam os serviços, quanto para capacitação de agentes envolvidos no atendimento a mulheres em situação de violência.

14 <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

15 <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/pacto-nacional-pelo-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>

Cumprе salientar que o montante de recursos transferidos pela União a estados e municípios nunca representou aporte significativo para o funcionamento desses serviços, tendo em vista que o pagamento dos profissionais para atendimento às mulheres continuava a cargo dos orçamentos estaduais e municipais. Contudo, a estratégia de pulverização de recursos da União para a implantação, por entes subnacionais, de diferentes serviços especializados, serviu de mecanismo de disseminação das diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher¹⁶.

Contudo, se a implantação de uma rede de serviços especializados pode se mostrar desafiadora mesmo a municípios de grande ou médio porte, sua implantação em pequenas municipalidades mostrava-se especialmente difícil. Diante de tal desafio, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres previa que a ampliação da rede e de sua capilaridade deveria ser feita por meio da regionalização do atendimento, recorrendo-se aos denominados municípios-polo. Dessa forma, os governos estaduais deveriam definir as microrregiões e municípios-polo para a implantação de serviços especializados e articular, junto a essas municipalidades, as ações necessárias para a prestação dos serviços.

Já no âmbito da atuação do Poder Judiciário, a primeira década dos anos 2000 ainda foi marcada por uma atuação apartada da rede de enfrentamento que se construía, mesmo nos casos em que eram implantadas as varas especializadas. Portanto, a despeito desse avanço normativo-institucional, o Estado brasileiro continuou encontrando problemas para assegurar a efetividade das políticas públicas voltadas a assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência.

Sobre a atuação do Judiciário nesse período, verificou-se que, após a publicação da Lei Maria da Penha, em 2006, a aplicação de seus dispositivos para os casos de violência doméstica e familiar esbarrou em controvérsias de ordem doutrinária e jurisprudencial. As principais resistências se referiam tanto ao afastamento da competência dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995), quanto ao tratamento diferenciado entre os gêneros masculino e feminino, uma vez que a lei protege de forma diferenciada as mulheres. Registros do período apontavam que “ameaças, ou resistências, têm-se multiplicado depois da sanção da lei, que tem sido alvo de vários ataques, desde a recusa em aplicá-la até impetração de ações contra ela, no Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ).” (Calazans & Cortes, 2011, p. 62)¹⁷

Além dos obstáculos de ordem doutrinária e jurisprudencial, a atuação do Poder Judiciário foi marcada por obstáculos de ordem operacional no que concerne à integração com outros serviços da rede de enfrentamento à violência contra mulheres, como previsto na Lei Maria da Penha. Por exemplo, no âmbito de estudo acerca de problemas para a efetividade das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, a partir de dados coletados em entrevistas a mulheres vítimas de violência residentes na cidade de

16 OMV – Observatório da Mulher contra a Violência. (2016). Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais. Brasília. Senado Federal. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/pdfs/panorama-da-violencia-contra-as-mulheres-no-brasil-indicadores-nacionais-e-estaduais-no-1-2016>

17 Calazans, M., & Cortes, I. (2011). O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Penha. Em CAMPOS, Carmen Hein de. Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 39-64.

Belo Horizonte/MG, Pasinato (2010)¹⁸ afirmou que a Rede de Enfrentamento à Violência daquela capital era uma das mais completas do país. A despeito disso, Pasinato aponta que a falta de integração entre varas judiciais e a rede de enfrentamento à violência impede que sejam aplicadas as medidas de assistência, não havendo articulação com programas e políticas sociais para encaminhamento dessas mulheres e de seus familiares.

Cumpre salientar que problemas na integração com os demais serviços não eram uma realidade exclusiva dos órgãos judiciais. No âmbito de estudo semelhante ao citado acima, que teve por objeto as cidades de São Paulo/SP, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ e Salvador/BA, houve o diagnóstico de uma desarticulação ainda mais profunda, pois

De um lado encontram-se serviços de atendimento psicossocial, saúde, casas abrigo desestruturados e com grandes dificuldades de dar atendimento para as mulheres em situação de violência. De outro lado, estão delegacias da mulher, juizados de violência doméstica e familiar, promotorias e defensorias especializadas que muitas vezes atuam de forma isolada e tradicional, com dificuldades de compreender os benefícios da integração para os bons resultados que todos podem obter e, principalmente para facultar o acesso à justiça e aos direitos para todas as mulheres em situação de violência doméstica e familiar (CEPIA, 2013, p. 96)¹⁹

A necessidade de aprimorar a ação intersetorial que inclua setores de saúde, segurança, educação, bem-estar social e jurídico também foi apontada como forma de melhorar a prestação de serviços às mulheres vítimas de violência na cidade de Ribeirão Preto/SP, em estudo publicado no ano de 2011²⁰.

Portanto, embora seja possível afirmar que a primeira década dos anos 2000 foi marcada por avanços institucionais profundos de ordem normativa e institucional para enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, chegamos ao final desse período ainda enfrentando grandes dificuldades para assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência.

18 PASINATO, W. (2010). Lei Maria da Penha Novas abordagens sobre velhas propostas. Onde avançamos? Civitas-Revista de Ciências Sociais, 10(2), 216–232.

19 Cida dania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação[cepia], R. (2013). Violência Contra a Mulher e Acesso à Justiça. Estudo comparativo sobre a aplicação da Lei Maria da Penha em cinco capitais.

20 Lettiere, A., & Nakano, A. M. S. (2011). Violência doméstica: as possibilidades e os limites de enfrentamento. Revista Latino-Americana de Enfermagem, 19(6), 1421–1428.

CONTEXTO ANOS 2000

Legislativo

- 2006 – CN – Aprovação da Lei Maria da Penha (LMP), afastando a competência dos juizados especiais e traçando diretrizes para a política de enfrentamento à violência doméstica.

Executivo

- 2003 – Criação da SPM, com status de ministério;
- 2005 – SPM – Plano Nacional de Políticas para Mulheres, prevendo o eixo de enfrentamento à violência;
- 2007 – SPM – Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher
 - Fomento à criação de serviços especializados;
 - Fomento à estruturação da rede de atendimento;
 - Apesar dos esforços, a integração entre os serviços ainda se mostrava um desafio.

Judiciário

- 2006 - Passa a aplicar a Lei Maria da Penha e cria os primeiros juizados especializados para tratar de violência doméstica e familiar.
- Divergências doutrinárias e jurisprudenciais, contudo, mostram-se obstáculos à aplicação da LMP.

Anos 2010 – Mudanças na política de enfrentamento à violência contra mulheres

Em âmbito nacional, os fatos que marcaram a evolução da política de enfrentamento à violência contra mulheres podem ser entendidos à luz do modelo do ciclo da política pública. “Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado”²¹. De acordo com esse modelo, o ciclo da política pública é composto por seis estágios: definição de agenda; identificação de alternativas; avaliação das opções; seleção das opções; implementação e avaliação.

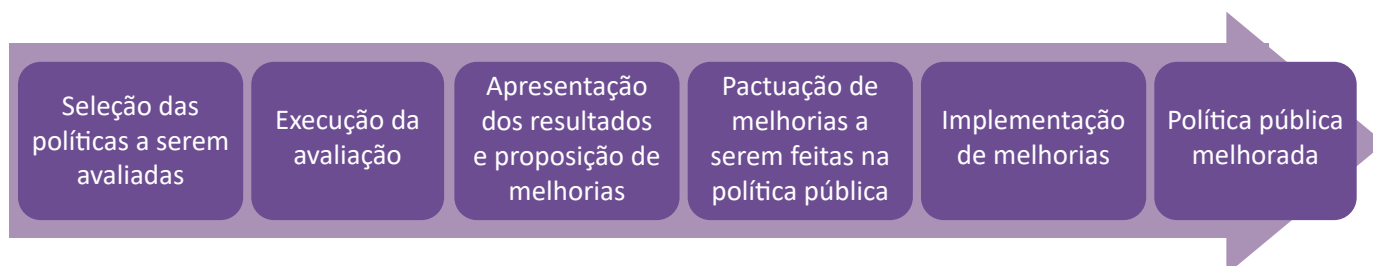
O estágio de definição da agenda é aquele em que um certo fenômeno da realidade social é elencado à categoria de problema público. Após a definição de que algum fato é um problema social, são buscadas alternativas de ações para enfrentamento ao problema. Identificadas as possíveis alternativas de ação, estas são avaliadas e aquelas consideradas como melhores opções são selecionadas. Decididas as ações a serem tomadas, passa-se a um esforço de implantação dessas ações, isto é, transformação do plano em serviços ou produtos disponibilizados ao público-alvo das ações. Por fim, essas ações, após um período, devem ser avaliadas sob diversos prismas, como, por exemplo, se estão sendo executadas em consonância com o planejado, se têm sido capazes de promover a alteração na realidade social que pretendiam, ou mesmo se o seu modelo de intervenção é adequado a promover aquelas alterações de realidade almejadas.

Após tais esforços de avaliação, a necessidade de aprimoramentos à política pública pode entrar na agenda governamental e novas alternativas de ação podem ser consideradas e escolhidas. Essas novas alternativas, por sua vez, devem ser implementadas e posteriormente avaliadas, com vistas à identificação da necessidade de serem promovidos novos aprimoramentos. Assim, uma política pública se desenvolve em ciclos que buscam o seu aperfeiçoamento com vistas a resolver um problema social. Cumpre salientar que esse modelo é consonante com o processo coordenado de avaliação de políticas previsto no livro Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-post ²², publicado em conjunto por uma série de órgãos integrantes do Poder Executivo Federal envolvidos nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

21 SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006. (p. 29)

22 CASA CIVIL/PR (2018) Avaliação de políticas públicas : guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília : Casa Civil da Presidência da República. v. 2 (301 p.)

Figura 1 - Processo coordenado de avaliação de políticas públicas



Fonte: Casa Civil/PR et al. (2018, p. 20)

Feitas essas breves considerações de ordem teórica, verificamos no tópico anterior que uma série de fatores levaram à inclusão do problema da violência contra mulheres na agenda governamental, na primeira década dos anos 2000. Dentre esses fatores, foi destacada a permeabilidade do campo político de esquerda, que emergiu vitorioso das eleições de 2002, às demandas dos movimentos sociais feministas. Essa permeabilidade também influenciou na escolha das alternativas de políticas públicas a serem implementadas para enfrentar tal problema.

Apesar das evoluções no período anterior, diferentes estudos apontavam os desafios que ainda precisavam ser vencidos para que as políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres cumprissem os objetivos almejados à época da aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006. Diante de tal cenário, em março de 2012, criou-se uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito com a finalidade de investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil. Em mais de um ano de investigação, foram inquiridas autoridades públicas e especialistas no tema, e foi realizada a análise documental de relatórios e dossiês provenientes de todas as unidades federativas. Foram feitas, ainda, diligências a serviços públicos que compõem a rede de atendimento a mulheres em situação de violência em diversas localidades do país.

Em agosto de 2013, como resultado desses trabalhos, foi publicado o Relatório Final da CPMI²³, que retratou, por um lado, um cenário de avanços no enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil, e, por outro, um conjunto de muitos desafios ainda presentes para se assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência.

Verificou-se, por exemplo, que previsões constantes da Lei Maria da Penha não eram aplicadas no âmbito do Poder Judiciário como um todo, como a proibição da suspensão condicional do processo que tratasse de violência doméstica e a competência híbrida (penal e civil) dos juizados especializados. Mostrou-se evidente também a necessidade de se intensificar a capacitação de servidores de todas as áreas para atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e de se buscar uma maior integração entre os serviços disponibilizados a essas mulheres. Cumpre salientar, ainda, que o Relatório apresentou diversas recomendações para o aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres.

23 <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496481>

Essas recomendações foram dirigidas a diversas instituições, vinculadas aos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, e posicionadas nos três níveis de governo federal, estadual e municipal. Dentre as consequências das recomendações destinadas ao Poder Legislativo Federal, podemos destacar a criação da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher, em 2014, e do Observatório da Mulher contra a Violência, em 2016. No que diz respeito à alteração do marco legislativo para proteção da mulher, merece destaque a recomendação para tipificação do crime de feminicídio, aquele homicídio praticado “contra a mulher por razões da condição de sexo feminino”, que ensejou a aprovação da Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015²⁴.

O Poder Legislativo Federal ainda empreendeu outra iniciativa de avaliação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, conduzida pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, do Senado Federal (CDH-SF), realizada em 2015 e cujo relatório foi publicado em 2016. O resultado dessa avaliação trouxe à luz alterações na política de enfrentamento à violência contra mulheres empreendidas pelo Poder Executivo Federal que não tiveram por impulso qualquer alteração prévia do marco legislativo, mas que foram fruto de processos de avaliação e consequente tentativa de aprimoramento das ações no âmbito do próprio Poder Executivo. Esse relatório apontou que:

[...] a SPM ponderou que, embora o Pacto tenha trazido importantes contribuições para a organização e implementação das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, ainda são muitos os desafios para a consecução das ações previstas:

- a. Barreiras culturais que dificultam a assunção de compromissos dos governos com as políticas para as mulheres, em especial a inclusão da violência contra as mulheres nas agendas políticas dos governos;
- b. Dificuldade de implementar políticas públicas que atendam as diversidades existentes entre as mulheres;
- c. Entendimento (por parte de alguns gestores) da violência contra as mulheres, em especial a violência doméstica, como uma questão privada na qual o Estado não deve intervir;
- d. Dificuldade de integração entre os serviços da rede de atendimento à mulher em situação de violência.

Diante de tais desafios, o documento afirma que foi detectada a necessidade de reformulação das estratégias. O que culminou com o lançamento do Programa “Mulher: Viver sem Violência”, lançado em março de 2013, por intermédio do Decreto nº. 8.086, de 30 de agosto de 2013, e que tem por objetivo integrar e ampliar os serviços públicos existentes voltados às mulheres em situação de violência, mediante a articulação dos atendimentos especializados no âmbito da saúde, da justiça, da segurança pública, da rede socioassistencial e da promoção da autonomia financeira. (CDH, 2016, p.30-31)²⁵

Desta feita, no âmbito do esforço de avaliação conduzido pelo Senado Federal, verificou-se que a Secretaria de Políticas para Mulheres promoveu, a partir do ano de 2013, alterações na estratégia de atuação do Poder Executivo Federal no enfrentamento à

24 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13104.htm

25 Relatório nº 1, de 2016, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Avaliação de Políticas Relacionadas às Medidas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

violência contra mulheres. Essas alterações foram vistas, à época, como as melhores alternativas para lidar com problemas identificados ao longo dos esforços de implantação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Os problemas que abrangiam a existência de barreiras culturais que impediam a inclusão do problema da violência contra as mulheres na agenda pública dos governos subnacionais ou mesmo considerar seu enfrentamento como responsabilidade do Estado. Havia ainda dificuldades para implementar ações que atendessem a diversidade existente entre as mulheres, bem como para integração dos serviços voltados ao atendimento às mulheres em situação de violência.

O Relatório da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal (CDH), ao fazer a análise comparativa entre as previsões e execuções orçamentárias constantes dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, chama a atenção para o aumento de recursos previstos para aplicação nas políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres:

Em primeiro lugar, é importante destacar o aumento dos recursos orçamentários destinados às ações sob responsabilidade da SPM, que, em valores equivalentes a janeiro de 2015, passaram de pouco mais de R\$ 90 milhões previstos na lei orçamentária de 2008, a pouco menos de R\$ 270 milhões previstos na LOA de 2015, o que representou quase que a triplicação de recursos, em termos reais. Verificou-se, ainda, uma tendência de destinação de parte cada vez maior desses recursos a ações diretamente relacionadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres, que passaram de cerca de R\$ 42 milhões no ano de 2008 a cerca de R\$ 152 milhões em 2015, mais do que triplicando, no período avaliado, os recursos orçamentários disponibilizados a tais ações²⁶.

Assim, enquanto, em 2008, a Lei Orçamentária Anual previa a destinação de pouco mais de 42 milhões de reais a políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, esse montante passou a mais de 152 milhões em 2015. O relatório ainda permite verificar o que essa escolha de novas alternativas de ação representou para transformação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Desta feita, no âmbito do PPA 2008-2011 era comum que tanto o apoio a serviços quanto a construção, reforma ou aparelhamento de unidades de atendimento especializado voltados ao enfrentamento à violência contra as mulheres fossem executados pelos diversos entes públicos ou privados, mediante transferência de recursos da SPM. No âmbito do PPA 2012-2015, por sua vez, a SPM passou a privilegiar a execução direta das despesas, destinadas, principalmente, à aquisição de unidades móveis (ônibus) posteriormente transferidas a outros entes federativos, à expansão dos serviços prestados pela Central de Atendimento – Ligue 180, e à construção de Casas da Mulher Brasileira. Ademais, verificou-se que os recursos orçamentários destinados à transferência a outros entes foram destinados, principalmente, a convênios firmados para implementação do funcionamento das Casas da Mulher Brasileira²⁷.

26 [Relatório nº 1, de 2016](#), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Avaliação de Políticas Relacionadas às Medidas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

27 [Relatório nº 1, de 2016](#), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Avaliação de Políticas Relacionadas às Medidas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

Dessa forma, a instituição do Programa “Mulher: Viver sem Violência”, formalizada pela publicação do Decreto nº. 8.086, de 30 de agosto de 2013, promoveu alterações relevantes na estratégia de ação até então utilizada para implantação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Durante a vigência do Plano Plurianual imediatamente anterior, entre os anos 2008 e 2011, o Poder Executivo Federal, por intermédio da SPM, privilegiou a estratégia de indução da aderência de estados e municípios às diretrizes da Política Nacional mediante a realização de convênios com esses entes para a transferência de recursos destinados à implantação de serviços especializados diversos.

Já entre os anos 2012 e 2015, essas transferências voluntárias de recursos foram substituídas pela aplicação direta de recursos na construção de Casas da Mulher Brasileira. Essas casas consistem em edificações construídas com vistas a integrar no mesmo espaço diferentes serviços especializados que atendem aos mais diversos tipos de violência contra as mulheres. Os serviços presentes na casa vão desde aqueles destinados ao acolhimento e triagem da mulher em situação de violência, ao seu apoio psicossocial e promoção de autonomia econômica, até delegacias, juizados, unidades do Ministério Público e da Defensoria Pública especializados em violência doméstica, espaço de cuidado para crianças, e ainda alojamento e serviço de transporte²⁸.

A opção por privilegiar o emprego de recursos na construção de Casas da Mulher Brasileira visava mitigar problemas até então verificados no atendimento às mulheres em situação de violência. Na ocasião da inauguração da primeira unidade, instalada em Campo Grande/MS, foi ouvida a então titular da Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência da SPM, Aparecida Gonçalves:

“Hoje a mulher vai à delegacia e fica quatro, cinco horas esperando. Aí até sair a medida protetiva, demora 48 horas. Depois ela tem que ir ao juizado, demora mais um dia. Depois na defensoria. Então, ela termina tirando cinco dias para poder cuidar disso. Na Casa, vai ser um dia só”, ressalta a secretária.

Segundo Aparecida, 12 casas estarão prontas até o fim de 2015. A previsão é que todas as capitais, exceto Recife, que não aderiu ao programa, tenham uma Casa da Mulher Brasileira até 2016.²⁹

Portanto, a instalação e o funcionamento das Casas da Mulher Brasileira visavam melhoria de forma significativa do atendimento às mulheres em situação de violência. Isso porque aquelas que optassem por buscar a intervenção do Estado para cessar a violência não precisariam mais percorrer a cidade em busca de diferentes serviços. Apesar do plano de instalação dessas Casas, ainda no final de 2016, em todas as capitais de estados, com exceção de Recife apenas 7 capitais (Campo Grande, Brasília, Curitiba, São Luís, Boa Vista, Fortaleza e São Paulo), das 26 previstas, lograram êxito em colocar em funcionamento suas unidades³⁰.

28 <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/politicas-para-mulheres/arquivo/arquivos-diversos/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/violencia/o-que-e-a-casa-da-mulher-brasileira> Acesso em 04/02/2021

29 <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/fevereiro/primeira-casa-da-mulher-brasileira-do-pais-e-inaugurada-no-ms> Acesso em 04/02/2021.

30 PASINATO, W. e ÁVILA T. P. (2021) Falando de Prevenção no Brasil e Austrália: abordagens primária, secundária e terciária. Em ÁVILA et al. (orgs.) Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas: debates no Brasil e na Austrália – 1ª ed. Brasília, DF: ONU Mulheres: MPDFT. P. 69-80.

Essa dificuldade em realizar as construções e manter o funcionamento das Casas da Mulher Brasileira planejadas já havia sido identificada na análise orçamentária das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres realizada pela Comissão de Direitos Humanos do Senado Federal, cujo relatório foi publicado em 2016:

A partir da análise da execução financeira das ações de enfrentamento à violência contra as mulheres, verificou-se, por sua vez, que houve relevante aumento da diferença entre valores orçados e empenhados no período de vigência do PPA 2012-2015, quando comparado ao período de vigência do PPA 2008-2011. Contudo, a investigação das razões que levaram a tal incremento da diferença entre valores orçados e empenhados depende de uma análise mais detalhada dos processos de trabalho da SPM que fogem ao escopo do presente trabalho. Tais razões poderiam estar vinculadas, conforme indicam informações colhidas no âmbito da análise do cumprimento de metas programadas, à limitação de movimentação financeira de recursos, em razão de uma conjuntura de restrição orçamentária. Ou a dificuldades de pactuação e efetivação, por parte dos Entes Federativos, de procedimentos prévios ao início da construção da Casa da Mulher Brasileira, como a disponibilização de terrenos com dimensões e condições de acesso requeridas, por exemplo. (CDH, 2016, p.71-73)³¹

Seja por possíveis contingências financeiras que impediram a transferência efetiva dos recursos previstos no Orçamento da União, seja em razão de obstáculos à pactuação dos acordos com entes subnacionais, ou mesmo por percalços no cumprimento, por esses entes, de procedimentos prévios à construção, verificou-se o atraso na implementação da política. Esse atraso que, já à época, refletia-se em uma tendência de descasamento entre os valores previamente planejados para investimento (orçados) e aqueles efetivamente comprometidos com o pagamento de serviços executados na realização desse planejamento (empenhados).

Assim, verificou-se, no âmbito da avaliação realizada, que a política pública conduzida pelo Poder Executivo Federal passou por importante modificação em sua lógica de intervenção no período analisado. Essa nova estratégia, focada nas Casas da Mulher Brasileira, resultou, além de uma tendência de maior concentração de equipamentos especializados nas capitais dos estados, em um menor nível de execução orçamentária, em razão da maior complexidade desses empreendimentos.

Em conclusão, é possível verificar que o período entre o início dos anos 2000 e 2015 foi marcado, na esfera de atuação do Poder Público, por um protagonismo dividido entre os Poderes Legislativo e Executivo na construção de um marco normativo-institucional para enfrentamento à violência contra mulheres, em especial a doméstica e familiar. Esse protagonismo que foi dividido com os movimentos sociais feministas, cuja comunidade de especialistas apresentou uma maior apreensão sobre as escolhas de alternativas de ações governamentais que subsidiaram a definição do marco legislativo para enfrentamento à violência contra as mulheres.

31 [Relatório nº 1, de 2016](#), da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de Avaliação de Políticas Relacionadas às Medidas de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

É importante ressaltar, no entanto, que a principal lei aprovada no período, a Lei Maria da Penha, ainda na primeira década dos anos 2000, limita seu escopo ao enfrentamento da violência ocorrida no ambiente doméstico e familiar. Ou seja, a LMP trata apenas de uma das três formas possíveis de violência contra as mulheres previstas pela Convenção de Belém do Pará, que ainda inclui aquelas violências praticadas contra mulheres no âmbito do convívio social, como o assédio moral e sexual, ou o tráfico e exploração sexual e a violência institucional.

Como dito, entre o início dos anos 2000 e 2015, coube ao Poder Executivo Federal, representado pela Secretaria de Políticas para Mulheres, então com status de Ministério, o papel central no desenho e na implantação dessa política, realizada principalmente mediante definição de diretrizes e indução das ações dos executivos estaduais e municipais. E ainda que, ao final do período, se tenha optado por concentrar esforços na implantação de Casas da Mulher Brasileira, de forma pouco coerente com as diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, é possível afirmar que o período foi marcado pela institucionalização e disseminação da responsabilidade do Estado pelo enfrentamento desse tipo de violência.

Já no âmbito de atuação do Poder Judiciário, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal resolveu divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da aplicação da Lei Maria da Penha, ao decidir a ADC 19/DF e a ADI 4424/DF, em 09/02/2012. Nesses julgamentos, o STF declarou constitucionais dispositivos então controversos da lei, como a proteção diferenciada a mulheres e o afastamento da competência dos Juizados Especiais (Lei 9.099/95) para julgamento de casos relacionados à violência doméstica e familiar contra mulheres. A corte também estabeleceu a natureza incondicionada da ação penal em caso de crime de lesão corporal.

A partir de 2015, mudanças no cenário político passaram a influenciar de forma significativa a atuação do Poder Executivo Federal no enfrentamento à violência contra as mulheres. O governo egresso do campo da esquerda, apesar de reeleito nas eleições do ano anterior, viu-se impelido a promover mudanças em sua estrutura organizacional em razão de demandas por ajuste fiscal. Nesse contexto, a Secretaria de Políticas para Mulheres perdeu o status de ministério, tendo sido incorporada, nos anos seguintes, a diferentes pastas, como Justiça e Direitos Humanos.

Essas mudanças no cenário político marcaram a segunda metade dos anos 2010, passando pelo impedimento, em 2016, da então presidente, representante do campo da esquerda. Esse novo contexto culminou com a eleição, em 2018, de um presidente claramente avesso às demandas e influência dos movimentos sociais. Essas transformações do cenário político também tiveram seus reflexos na atuação do Poder Legislativo Federal.

Desde sua publicação, em agosto de 2006, até o ano de 2017, a Lei Maria da Penha sofreu poucas alterações. Contudo, a aprovação da Lei nº 13.505/2017 deu início a um ciclo de alterações legislativas. Além da aprovação dessa lei em 2017, outras duas leis foram aprovadas em 2018, enquanto seis leis alteraram dispositivos da LMP em 2019, e, por fim, uma lei promoveu sua alteração em 2020. Essas alterações posteriores a 2017 foram muito criticadas pelos movimentos feministas:

No geral, as novas leis possuem como características a predominância de autoria masculina dos PLs aprovados (5 são de deputados, 2 de deputadas, 2 em co-autoria e 1 oriunda da Comissão de Direitos Humanos do Senado); a tramitação em regime de urgência; a ausência de diálogo e de participação do movimento feminista; o reforço aos mecanismos punitivos; e, principalmente, a dispensabilidade da maioria das alterações. (Matos et al., 2020, p.41) ³²

A análise do trecho em destaque sob a luz da teoria de múltiplos fluxos de Kingdon permite vislumbrar uma mudança significativa no cenário da segunda metade dos anos 2010. Como ponto comum, o problema da violência doméstica contra as mulheres continua a ocupar posição de destaque na agenda governamental. Contudo, o ambiente político se modificou consideravelmente, com a prevalência de políticos de tendência conservadora. Esse grupo que é menos permeável às demandas dos movimentos sociais e, por consequência, tende a privilegiar as proposições de ações governamentais defendidas por especialistas oriundos das próprias bases sociais, ou dos grupos sociais que representam.

Esse novo cenário político também se mostra no âmbito da atuação do Poder Executivo Federal. Exemplo disso é a publicação, pelo Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que atualmente abriga a Secretaria de Políticas para Mulheres, de Portaria em que define um grupo de trabalho formado por 14 servidores para atualização da Política Nacional de Direitos Humanos³³. Essa decisão que gerou críticas por parte dos movimentos sociais, uma vez que vai de encontro a recomendações da ONU referentes a melhores práticas para a elaboração desse tipo de política. A iniciativa da pasta também representa, nessa perspectiva, um retrocesso frente ao processo de elaboração da primeira versão do documento de referência da política, ainda no ano de 1996, e outras duas versões que o sucederam desde então³⁴.

Cumprе salientar que não se pretende afirmar que o fato de afastar do debate os movimentos sociais significa, em si, um retrocesso no enfrentamento à violência contra mulheres. No entanto, a concentração das decisões pode apresentar novos desafios, uma vez que baseadas em paradigmas que podem entrar em conflito na perspectiva de diferentes subsistemas de políticas públicas. Um exemplo desse tipo de conflito é o resultante da recente aprovação da Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019, que alterou a Lei nº 10.778/03. Esta última estabeleceu a notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher, quando essa for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Com a alteração citada, em 2019, buscou-se que a notificação, que antes era, via de regra, restrita ao sistema de saúde para fins de controle epidemiológico da violência, passasse a ser encaminhada à autoridade policial em prazo de 24 horas. ³⁵

32 MATOS, M. C., BRITO, P., PASINATO, W. (2020) A nova Lei Maria da Penha: análise das alterações recentes da lei de enfrentamento à violência doméstica. Em SEVERI, CASTILHO e MATOS (orgs.) Tecendo fios das Críticas Feministas ao Direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências: volume 2, novos olhares, outras questões. — Ribeirão Preto : FDRP/USP, 2020. P. 22-73. Disponível em: <http://themis.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Tecendo-Fios-das-Cr%C3%ADticas-Feministas-ao-Direito-no-Brasil-II-%E2%80%93-Volume-2.pdf>

33 PORTARIA Nº 457, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2021. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-457-de-10-de-fevereiro-de-2021-303365015>

34 <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/02/11/direitos-humanos-damaraes-portaria.htm>

35 Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13931.htm

Tal alteração, embora possa permitir um acesso mais rápido do sistema de segurança pública e consequentemente do sistema de justiça à mulher em situação de violência, diminuindo a probabilidade da escalada da violência, gerou críticas por parte de especialistas da área de saúde. O encaminhamento obrigatório aos serviços de segurança pública poderia quebrar o sigilo entre médico e paciente, ainda gerar a resistência do profissional de saúde em preencher a notificação, visto que poderia ser arrolado como testemunha em eventual processo judicial, ou mesmo correr risco à sua integridade física. Essa situação que prejudicaria a obtenção de dados necessários à formulação de melhores políticas com vistas a enfrentar o problema. Outro problema levantado é a possibilidade de que a mulher que não tenha a intenção de denunciar o agressor à polícia deixe de buscar o serviço médico, agravando as consequências da violência.³⁶

Cumprе salientar que não se pretende julgar o mérito das alterações legislativas na perspectiva de um ou outro ator. Apenas buscamos registrar que o aumento da apresentação e aprovação de proposições legislativas alterando a Lei Maria da Penha indica o início de um novo ciclo de protagonismo do Congresso Nacional na definição da resposta do Estado ao problema da violência. Nesse novo ciclo, o corpo legislativo parece sorver de diferentes fontes para as alternativas de ação consideradas no processo, não mais atreladas aos movimentos sociais feministas.

Voltando a analisar a atuação do Poder Executivo Federal, com a edição do Decreto nº 10.112, de 12/11/2019³⁷, o Programa Mulher Viver sem Violência foi substituído pelo Programa Mulher Segura e Protegida. Dentre as principais alterações trazidas pelo novo programa, cumpre salientar a previsão de que as construções de unidades da Casa da Mulher Brasileira deixem de ser realizadas diretamente pela União, e passem a ser realizadas pelos entes subnacionais com recursos transferidos pela União no âmbito de convênios e contratos de repasse assinados com essa finalidade. Outra alteração relevante é a previsão de dois novos modelos de edificação, além do modelo anteriormente destinado a capitais.

Ainda sobre as ações do Executivo Federal para o enfrentamento à violência contra as mulheres, o atual contexto parece reservar um maior papel a ser assumido pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública. De acordo com informações prestadas pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), a redução e a prevenção da violência contra a mulher, em todas as suas formas, são objetivos da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Lei nº 13.675/2018) e

36 MPES/NEVID - Estudo Técnico: Considerações a partir da edição da Lei nº 13.931, de 10 de dezembro de 2019, na Lei de Notificação Compulsória nº 10.778/03

37 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10112.htm

do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (Decreto nº 9.630/2018).

Nessa linha, por intermédio da Portaria Senasp nº 41/2020, foi instituído o Projeto de Prevenção da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (ProMulher), cujo objetivo é implementar até o ano de 2022, ações no âmbito da segurança pública, nos níveis de prevenção primária, secundária e terciária, para contribuir com a redução dos índices de violência doméstica e familiar contra a mulher. Estão incluídas dentre as ações do ProMulher:

- Elaboração do Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio, instituído pela Portaria MJSP nº 340/2020;
- Cursos de Atendimento à Mulher Vítima de Violência, de Enfrentamento ao Assédio contra Mulheres, e do Protocolo Nacional de Investigação e Perícias nos Crimes de Feminicídio;
- Elaboração de Normas Técnicas de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres – DEAM’s, que foram formuladas e editadas, a fim de aprimorar a política pública de combate à violência contra as mulheres. As normas técnicas visam, ainda, a uniformização das estruturas e procedimentos das DEAM’s em todo o território nacional, com o compromisso de combater a violência contra as mulheres.

Por outro lado, iniciativas do Poder Executivo Federal que, a partir de 2019, passou a flexibilizar as condições para acesso do cidadão comum a armas de fogo parecem caminhar na contramão das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres. Isso porque a ampliação do porte e posse de armas de fogo, conforme apontam especialistas em violência doméstica e familiar, poderá aumentar os riscos para as mulheres e impactar os índices de feminicídio.³⁸

Continuando a análise do período, merece destaque o fato de o Poder Judiciário, em âmbito nacional, ter passado a desempenhar um papel mais ativo na formulação das políticas de prevenção à violência contra mulheres. Essa atuação se dá, em especial, pela atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

O CNJ, por intermédio da publicação da Portaria nº 15, de 8 de março de 2017, instituiu a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário³⁹. Essa política tem por objetivo definir diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, garantindo a adequada solução de conflitos que envolvam mulheres em situação de violência. Para tanto, tem atuado com vistas a disseminar essas diretrizes destinadas a orientar a atuação dos poderes judiciários estaduais no atendimento dessas mulheres.

O CNMP também tem buscado desenvolver e disseminar entre os titulares dos ministérios públicos estaduais práticas de prevenção à violência e orientação para sua atuação no enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres. E, em parceria com

38 <https://www.camara.leg.br/noticias/599507-para-especialistas-ampliacao-do-porte-de-armas-de-fogo-pode-aumentar-riscos-para-mulheres/>

39 <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/03/48676a321d03656e5e3a4f0aa3519e62.pdf>

o CNJ, publicou a Resolução Conjunta nº 5/2020, que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco. Esse formulário tem por objetivo

identificar os fatores que indiquem o risco da mulher vir a sofrer qualquer forma de violência no âmbito das relações domésticas e familiares (art. 7º da Lei nº 11.340/2006), para subsidiar a atuação do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado, devendo ser preservado, em qualquer hipótese, o sigilo das informações⁴⁰.

Assim, resta claro que integrantes do Poder Judiciário também vêm reivindicando uma posição de maior protagonismo no desenho e implementação das políticas de prevenção à violência contra as mulheres. Se essa atuação pode, por um lado, aumentar o índice de engajamento de magistrados e magistradas ao enfrentamento da violência, por outro lado pode ser também fonte de conflitos com iniciativas provenientes de outros subsistemas de políticas públicas.

Portanto, o atual cenário é marcado, em primeiro lugar, por uma alteração dos paradigmas que orientaram a implantação das políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher no período compreendido entre o início dos anos 2000 e 2015. O novo paradigma que se afasta dos conceitos e propostas de alternativas característicos daquele período, desenvolvidos pelos movimentos sociais, e se aproxima de conceitos mais consonantes com os estratos burocráticos, em especial, integrantes dos subsistemas de segurança pública e de justiça. Esse entendimento pode gerar conflitos com as perspectivas dos outros atores, por um lado, mas, por outro lado, pode contribuir para o aprimoramento das ações empreendidas por aqueles atores que integram esses dois subsistemas.

40 <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3218>

CONTEXTO ANOS 2010

Legislativo

- CPMI (2012):
 - CMCVM (2014);
 - Lei do Feminicídio (2015);
 - OMV (2016)
- Leis (2018/2019)
 - Medida protetiva – descumprimento
 - Aplicação por autoridade policial
 - Notificação compulsória
- CMCVM e OMV (2020) – Processo de Monitoramento (em implantação).

Executivo

- SPM – desde 2014 passa a privilegiar a construção de Casas da Mulher Brasileira, com baixa execução.
- MMFDH - Em 2019, é trocada a estratégia de financiamento das Casas.
- MJSP– Projeto ProMulher (2020).
 - Protocolo Feminicídio
 - Cursos:
 - Atendimento
 - Assédio
 - Protocolo feminicídio.
- Desde 2016, há afastamento dos movimentos sociais, situação que se acentua a partir de 2019.
- Flexibilização do acesso a armas de fogo, a partir de 2019, pode aumentar índices de feminicídio.

Judiciário

- 2012 – Supremo Tribunal Federal declara a constitucionalidade de dispositivos da Lei Maria da Penha.
- CNJ - (2018) Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário:
 - Juizados especializados;
 - Parcerias com outras entidades.
- CNJ/CNMP – (2020) Formulário Nacional de Avaliação de Risco:
 - Identificar os fatores de risco;
 - Subsidiar a atuação do MP, dos juizados e dos demais órgãos da rede de proteção na gestão do risco identificado.

Desafios atuais para o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra mulheres

Feita a contextualização histórica da evolução das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil, passemos a tratar dos desafios atuais a serem enfrentados com vistas ao aprimoramento dessas políticas. Não é objetivo desse relatório a produção de uma lista exaustiva dos obstáculos existentes e tampouco sua organização em ordem de prioridade. No entanto, apresentamos a seguir quatro desafios que devemos vencer, ou ao menos enfrentar, para caminhar na direção da redução da violência contra as mulheres.

O primeiro dos desafios diz respeito à necessidade de se aumentar o alcance dessas políticas públicas, isto é, que mais mulheres tenham acesso a serviços públicos que as auxiliem a cessar a violência. O segundo desafio pressupõe que os serviços disponibilizados sejam adequados às realidades das mulheres, ou seja, que o modelo de intervenção se adeque à necessidade da mulher, ao mesmo tempo em que respeite sua autonomia sobre o processo com vistas ao fim da relação violenta. A operacionalização desse modelo de intervenção, por sua vez, constitui o terceiro desafio, já que o pacto federativo pressupõe ações articuladas entre órgãos vinculados à União, a 26 estados, ao Distrito federal e a mais de 5000 municípios, com realidades administrativas muito diversas.

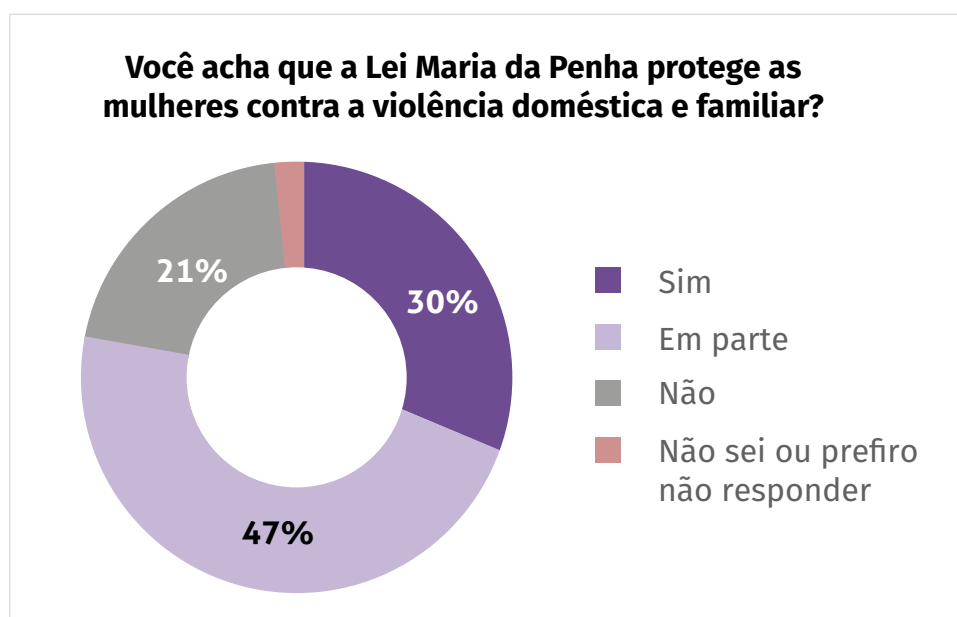
Por fim, o quarto desafio consiste na necessidade de se qualificar as informações e análises disponíveis à tomada de decisão no âmbito das políticas de enfrentamento à violência. Esse desafio se relaciona com a superação dos outros três, uma vez que, para saber qual serviço é necessário e onde implantá-lo ao se expandir a rede de atendimento, é necessário ter informações sobre o acesso e utilização de cada serviço e de sua relação com outros já existentes. Informações qualificadas também são necessárias para se desenhar e avaliar modelos de intervenção adequados às diferentes realidades das mulheres e se a operacionalização desses modelos tem conseguido atingir o objetivo da política, qual seja, a redução da violência contra as mulheres.

É preciso aumentar o alcance das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres

O primeiro desafio a ser atacado para que as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres sejam mais efetivas diz respeito ao aumento do seu alcance. Mesmo no caso da violência perpetrada contra a mulher no ambiente doméstico e familiar, cujo marco normativo-institucional fornece boas ferramentas para enfrentar a situação, limitações na oferta de serviços têm reduzido a capacidade de efetivamente reduzir a violência.

A Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, em sua edição 2019⁴¹, constatou que a grande maioria das mulheres (77%) acredita que a Lei Maria da Penha protege (30%), mesmo que em parte (47%), as mulheres das situações de violência doméstica e familiar.

Gráfico 1 - Percepção sobre a eficácia da Lei Maria da Penha



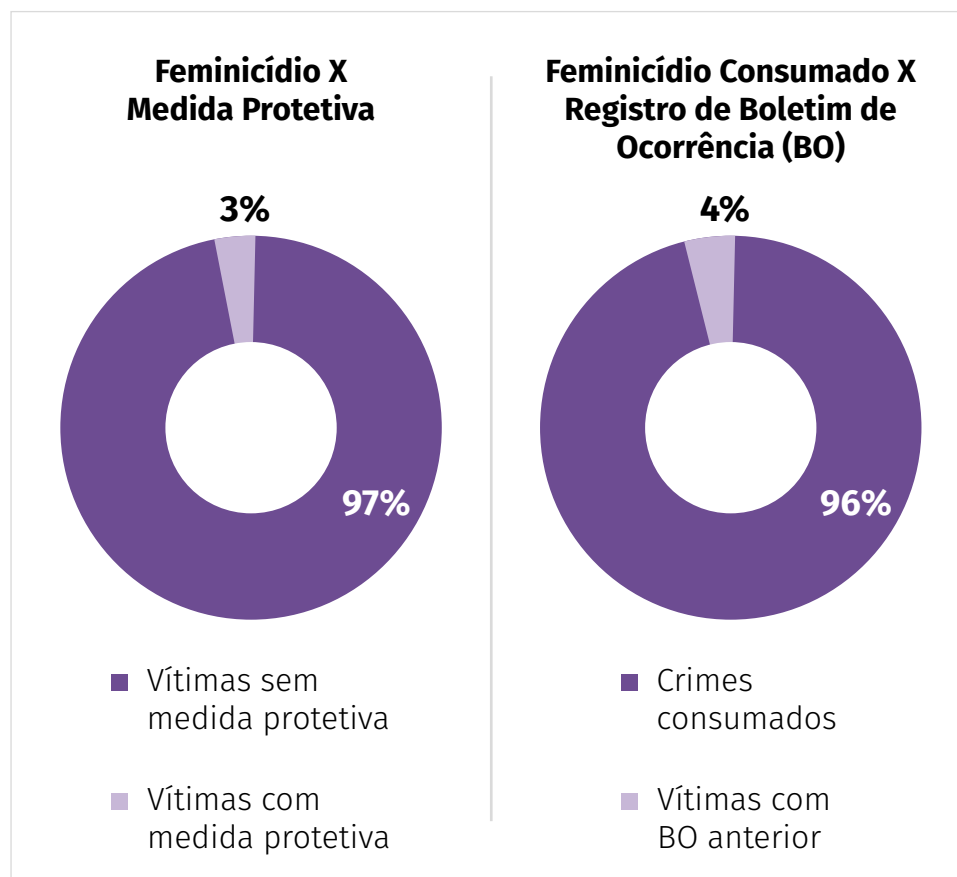
Fonte: DataSenado – 2019

Complementarmente, com vistas a discutir de forma mais profunda a questão da efetividade da legislação vigente na proteção das mulheres da situação de violência doméstica, lançaremos mão da análise de outra pesquisa, o Raio X do Feminicídio em SP: é possível evitar a morte⁴², elaborada pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo. A pesquisa se baseia na análise de 364 denúncias de feminicídio apresentadas pelo Ministério Público à Justiça no estado de São Paulo. No âmbito dessa pesquisa, verificou-se que em apenas 3% dos casos a vítima de feminicídio possuía alguma medida protetiva. E que, em apenas 4% dos casos, a vítima havia registrado um Boletim de Ocorrência contra o agressor.

41 <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>

42 Núcleo de Gênero MPSP. Raio X do Feminicídio em SP: é possível evitar a morte. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Nucleo_de_Genero/Feminicidio/2018%20-%20RAIOX%20do%20FEMINICIDIO%20pdf.pdf

Gráfico 2 - Percentuais de feminicídios com medidas protetivas e registros de ocorrência policial



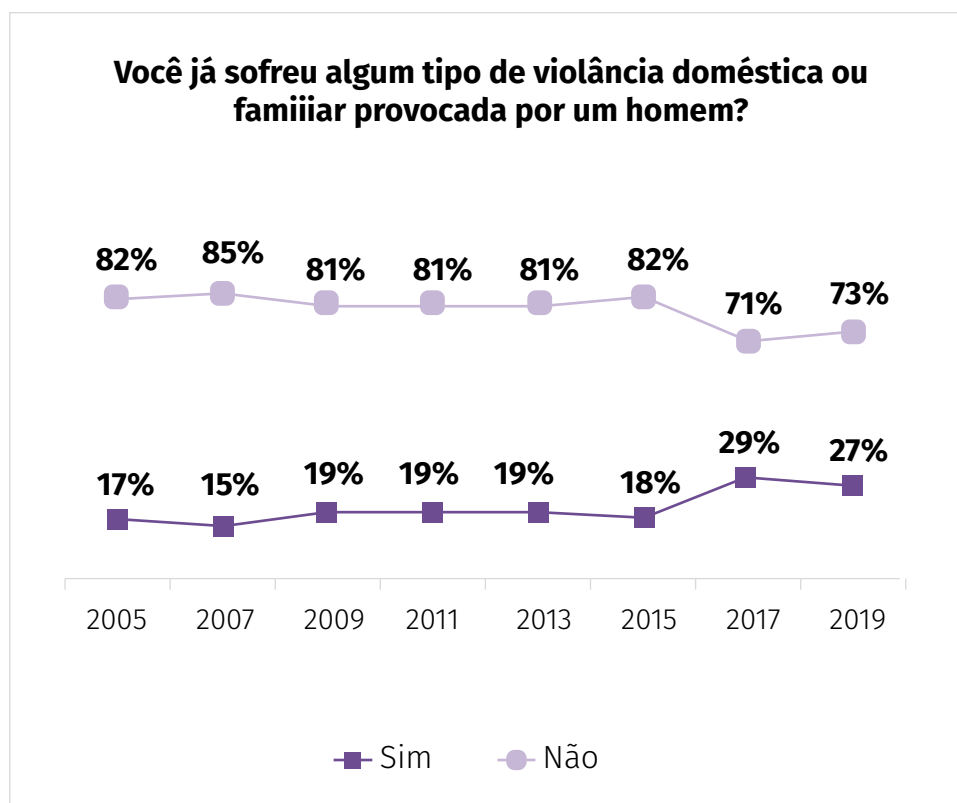
Fonte: Ministério Público de São Paulo

Portanto, embora tenhamos que salientar que os casos considerados se restringem ao estado de São Paulo, sua análise permite verificar que: o acesso da mulher ao sistema protetivo desenhado no âmbito da Lei Maria da Penha e legislações correlatas parece reduzir o risco de que seja assassinada em um contexto de violência doméstica e familiar. Considerando que o feminicídio, na maioria das vezes, está relacionado a um desfecho trágico do ciclo da violência, é plausível imaginar que o acesso aos serviços do Estado também seja efetivo na proteção das mulheres em relação aos outros tipos de violência doméstica e familiar.

Contudo, a despeito da avaliação positiva no que diz respeito à capacidade de a Lei Maria da Penha proteger as mulheres da violência, alguns indicadores têm apontado o aumento da violência praticada contra as mulheres. Por exemplo, a Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado, em sua edição 2019⁴³, constatou que, desde 2017, houve um aumento significativo de

43 <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>

Gráfico 3 - Pesquisa DataSenado sobre violência doméstica



Fonte: DataSenado (2019)

mulheres que declararam já ter sido vítimas de algum tipo de violência ao longo da vida, passando dos 18%, verificados em 2015, para 29%, em 2017, e 27% em 2019.

Portanto, o resultado da pesquisa realizada pelo DataSenado em 2019 aponta que houve, nos últimos anos, um grande aumento da taxa de respostas afirmativas de mulheres ao questionamento sobre ter sofrido violência doméstica e familiar em algum momento da vida. Esse fato pode indicar tanto um aumento da violência quanto da própria percepção da situação de violência pelas mulheres que a vivem em seu cotidiano.

Cumprе salientar que, diante do cenário de aumento desse indicador na edição de 2017, o Observatório da Mulher contra a Violência, em conjunto com o DataSenado, no final daquele ano, realizou uma pesquisa qualitativa nacional a partir de entrevistas com maior profundidade, em que perguntou a atores-chave se a violência contra as mulheres tem aumentado nos últimos anos⁴⁴. Nessa oportunidade, a grande maioria das autoridades entrevistadas afirmaram não acreditar que a violência contra as mulheres estivesse aumentando, mas sim que houve o aumento da capacidade de as mulheres reconhecerem as situações de violência a que estão submetidas no âmbito das relações domésticas e familiares, bem como de denunciá-las.

44 Aprofundando o olhar sobre o enfrentamento à violência contra as mulheres / pesquisa OMV/DataSenado. – Brasília : Senado Federal, Observatório da Mulher Contra a Violência, 2018.

Contudo, a análise da evolução das taxas de homicídios de mulheres em residência trazida pelo Atlas da Violência 2019⁴⁵, parece indicar o aumento também da própria violência contra mulheres e não apenas o aumento de sua notificação. O Atlas da Violência baseia suas análises relativas à violência letal contra mulheres nos registros do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde. E, embora o referido sistema não contemple a categoria feminicídio em seus registros, o Atlas conclui pelo aumento do feminicídio no Brasil. Isso porque a taxa dos registros de homicídios de mulheres em residência, considerada uma boa variável de aproximação aos números de feminicídio, ao menos do tipo de feminicídio que se dá no contexto de violência doméstica e familiar, tem aumentado nos últimos anos, com destaque para aqueles com emprego de arma de fogo. Diz o estudo:

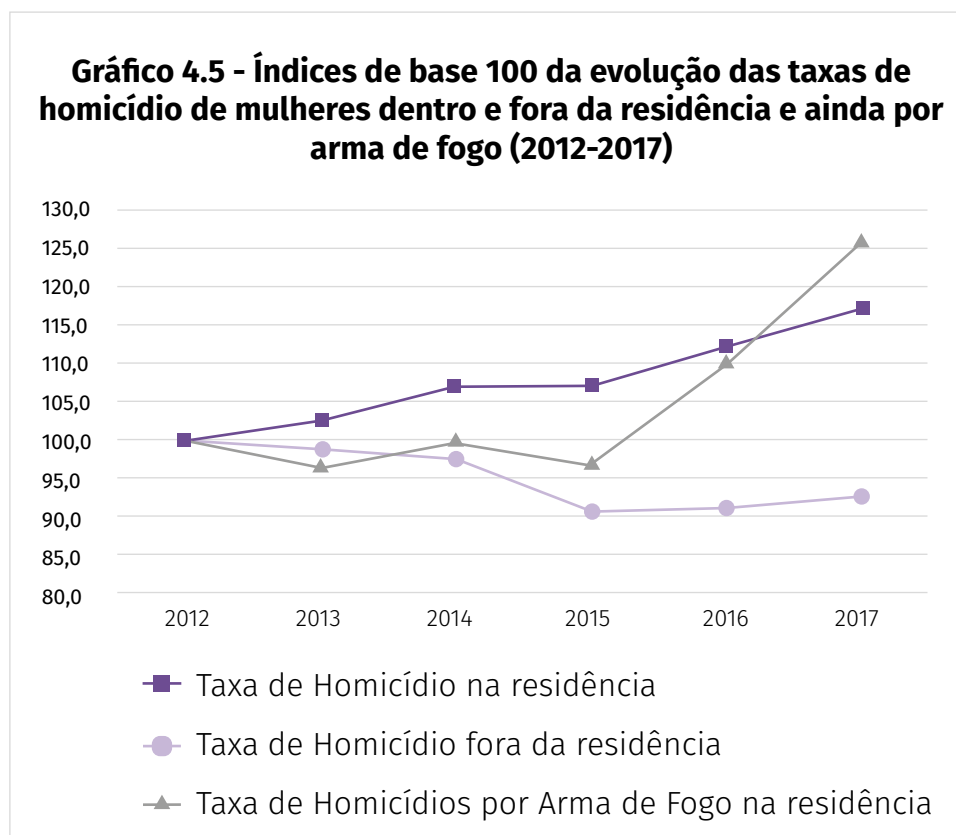
A tabela 4.1 descreve os índices de homicídio de mulheres; e ainda os indicadores quanto aos casos que ocorreram dentro das residências e aqueles em que foram utilizadas armas de fogo. Nesta tabela, observamos um pequeno aumento na taxa de homicídio de mulheres (1,7%), entre 2012 e 2017. Porém, quando desagregamos esse indicador entre os homicídios que ocorreram fora e dentro da residência, verificamos dois comportamentos distintos. Ao mesmo tempo em que a taxa de homicídios fora da residência diminuiu 3,3% no período, o segundo indicador aumentou 17,1%.

Possivelmente, a redução de homicídios de mulheres fora da residência esteja refletindo a diminuição gradativa da violência geral que tem se expandido cada vez mais para um maior número de unidades federativas. Por outro lado, o crescimento dos casos que ocorrem dentro das residências deve ser reflexo do aumento de casos de feminicídios, efetivamente. Note-se ainda que o crescimento mais acentuado nos últimos dez anos tem sido na taxa homicídios dentro das residências, com o uso da arma de fogo, que cresceu 29,8%⁴⁶.

45 CERQUEIRA et al. Atlas da Violência 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf

46 CERQUEIRA et al. Atlas da Violência 2019. P. 40. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf

Gráfico 4 - Evolução das taxas de homicídios de mulheres a partir de 2012



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Gerência de Estados e Análises da Dinâmica Demográfica e MS/S-VS/SGLAE - Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM. Elaboração Diest Ipea e FBSP

O aumento do número desses feminicídios, por sua vez, pode indicar que houve, nos últimos anos, também um aumento de outros tipos de violência contra mulheres no contexto doméstico e familiar. Isso porque, conforme apontou a psicóloga americana Lenore Walker⁴⁷, a partir de um estudo em que ouviu 1500 mulheres em situação de violência doméstica, essa violência apresenta um padrão, a que denominou de “Ciclo de Violência”. De acordo com tal modelo, a violência entre homens e mulheres em suas relações afetivas e íntimas apresenta três fases: a) Acumulação da tensão, que se inicia com agressões verbais e é marcada por um aumento gradativo da violência; b) Explosão, caracterizada pela ocorrência de uma agressão física grave; e c) Lua-de-mel, em que o agressor, arrependido, passa a ter um comportamento amoroso e gentil.

Com o passar do tempo, as fases tornam a se repetir e, mais do que isso, a cada retomada do ciclo a fase da explosão se torna mais violenta, podendo chegar ao assassinato da mulher pelo agressor. Outros desfechos trágicos são possíveis, como a mulher em situação de violência cometer suicídio, ou mesmo assassinar o seu agressor. Portanto, o aumento das taxas de feminicídios, que, de acordo com a teoria, constituem o desfecho

47 Walker, L. E. (2009). The Battered Woman Syndrome. Springer Publishing Company.

trágico do Ciclo de Violência, pode indicar um aumento dos outros tipos de violência doméstica e familiar que o precedem.

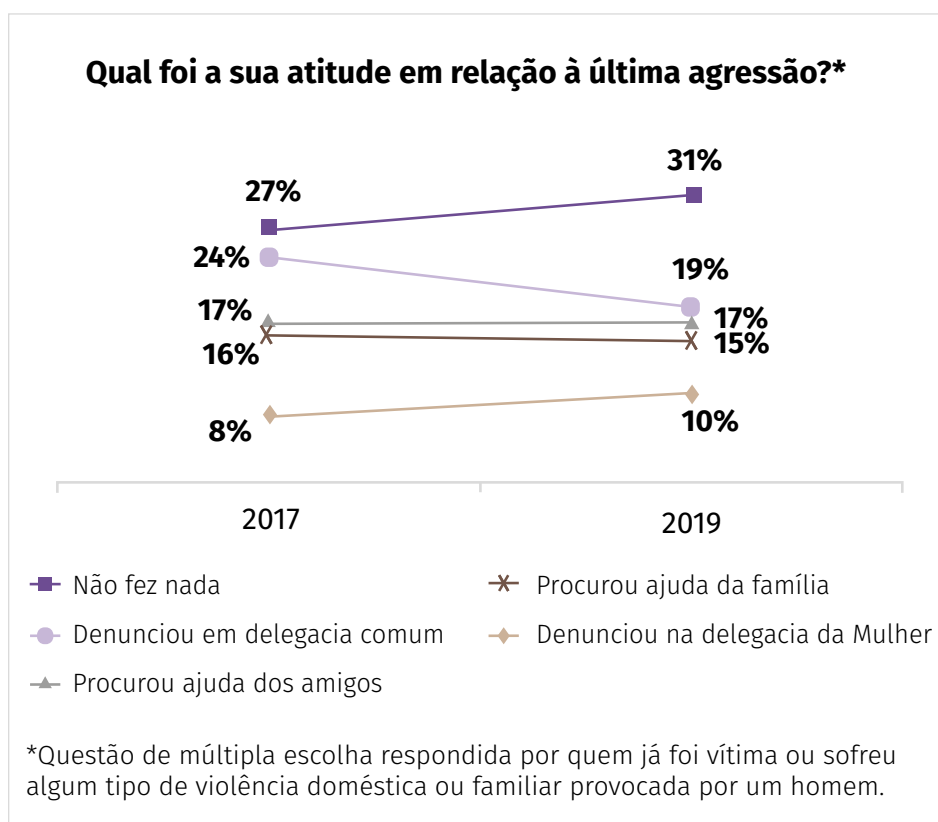
Diante dessas considerações, é possível apontar um cenário contraditório no que diz respeito às políticas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres. Por um lado, há a percepção das próprias mulheres de que o marco legal vigente é capaz de protegê-las da violência e a indicação de que aquelas mulheres que têm acesso às medidas protetivas previstas nesse marco estão mais protegidas do feminicídio. Por outro lado, dados referentes aos últimos anos indicam um aumento significativo das mulheres que declaram já ter sofrido violência em algum momento da vida, bem como de registros de homicídios de mulheres em residência, o que indica um possível aumento de feminicídios.

Contudo, essa contradição é apenas aparente, pois é preciso levar em consideração questões relacionadas a acesso e utilização dos serviços oferecidos pelo Estado no âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Embora não se tenha uma análise específica das razões de subnotificação nos casos de violência contra as mulheres em contexto de violência doméstica, a Pesquisa Violência Doméstica e Familiar 2019⁴⁸, realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência, mostra que uma minoria das mulheres em situação de violência busca o Estado com vistas a cessar essa violência.

Com recorte nacional, a pesquisa aponta que, em 2019, apenas uma em cada três mulheres buscou a intervenção policial, seja comum (17%) ou especializada (15%), após a última agressão sofrida em um contexto de violência doméstica. E que ainda é elevado o número de mulheres vítimas de violência que não denunciam e nem pedem ajuda da família ou de amigos (31%), percentual que vem aumentando ao longo do tempo.

48 <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>

Gráfico 5 – Pesquisa DataSenado sobre atitudes em relação à última agressão



Fonte: DataSenado – 2019

Para entender as razões que podem influenciar a decisão da mulher em situação de violência buscar ou não a intervenção do Poder Público, podemos utilizar como referência a pesquisa de vitimização publicada em 2013 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça⁴⁹. Diz a pesquisa:

Do total de vítimas de agressão e ameaça no período de 12 meses antes da pesquisa, 17,2% deram queixa do ocorrido à polícia, 8,8% à polícia militar, 7% à polícia civil e 0,8% à delegacia da mulher. A subnotificação para esse tipo de crime chega, no total, a 81,2%.

[...]

Entre os que não deram queixa à polícia, os principais motivos apontados pelas vítimas para deixar de fazê-lo são o fato do entrevistado não julgar o caso importante (30,6%), não o considerar relevante o suficiente (27,8%), para evitar constrangimentos (15,1%), porque conhecia o autor das agressões (13,4%) e porque conseguiu resolver os problemas sozinho (10,9%).

No caso específico das ofensas sexuais, a mesma pesquisa de vitimização ajuda a entender os fatores que condicionam as diferenças nessas taxas de registro. Diz a pesquisa:

49 https://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Relat%C3%B3rio-PNV-Senasp_final.pdf

Do total de vítimas de ofensas sexuais nos 12 meses anteriores à pesquisa, apenas 7,5% deram queixa do corrido à polícia, sendo 4,2% à polícia militar e 2,7% à polícia civil. Menções à guarda municipal totalizam 0,3% e à delegacia da mulher 0,1%. A subnotificação para ofensas sexuais no período correspondente chega a 89,8%.

[...]

Entre os que não deram queixa das agressões à polícia, 28,5% afirmam que não o fizeram por não julgar o fato importante, 21,5% porque o consideraram irrelevante, 17,1% queriam evitar constrangimento, 15% por não acharem que a polícia poderia fazer algo, 11,2% temiam vingança por parte do agressor e 10,3% por conhecer o agressor. Já 10% afirmam ter conseguido resolver o caso sem ajuda da polícia.

[...]

Quase a totalidade dos que não registraram a ocorrência (92,6%), além de não procurar a polícia, também não buscou ajuda em outros órgãos. Entre os poucos que o fizeram (4,1%), a maior parte (34,1%) ligou para a Central de Atendimento à Mulher.

A pesquisa de vitimização conduzida pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em 2013, dessa forma, pintou um quadro preocupante, de pouca procura pelos serviços públicos por parte das mulheres que sofreram agressão, em especial nos casos em que a violência foi cometida fora do ambiente doméstico e familiar. Isso porque é possível afirmar que a situação retratada pela pesquisa DataSenado, em que apenas 27% das mulheres buscaram um órgão público (delegacias comum e especializada) após sofrer uma agressão no contexto de violência doméstica, já mostra um quadro de baixo acesso a serviços públicos de mulheres que sofreram esse tipo de violência. Contudo, um acesso ainda menor aos serviços públicos parece ser verificado nos casos em que a violência sofrida não está necessariamente relacionada ao ambiente familiar, uma vez que 17,2% das mulheres denunciaram agressões ou ameaças e 7,5% das vítimas de ofensa sexual deram queixa dessa agressão à polícia.

Diante de tais considerações, é possível concluir que o fato de o marco normativo-institucional relacionado à violência doméstica e familiar ser mais desenvolvido parece assegurar às mulheres o acesso a uma melhor proteção ao sofrerem esse tipo de violência do que quando são vítimas de outras formas de violências. Contudo, também é possível concluir que mesmo o marco normativo-institucional relativo à violência doméstica e familiar contra as mulheres ainda se mostra pouco efetivo na proteção da mulher. Portanto, o caminho para aumento dessa efetividade demanda esforço específico para aumentar os níveis de acesso e utilização dos serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. Esse caminho que pode passar pelo aumento da oferta de serviços especializados.

No entanto, dados levantados em 2018 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam uma redução dos serviços especializados no atendimento a mulheres disponibilizados tanto por estados⁵⁰ quanto por municípios⁵¹, frente àqueles

50 IBGE - Estadac 2018 – Pesquisa de Informações Básicas Estaduais. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101667.pdf>

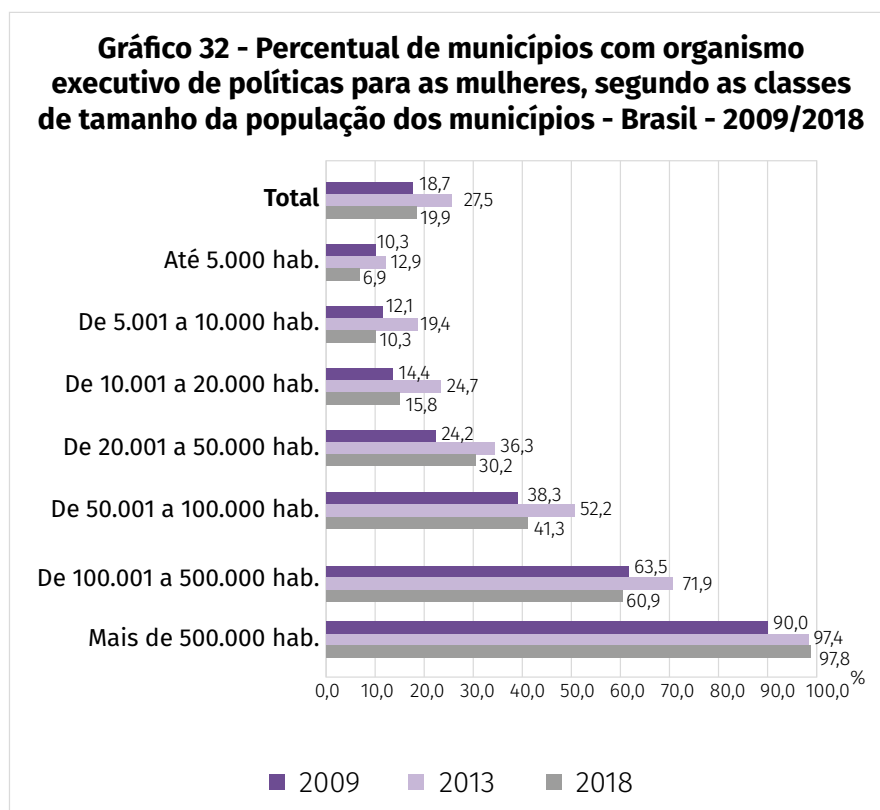
51 IBGE - Munic 2018 – Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em:

disponibilizados em 2013. O percentual de municípios com organismo executivo de políticas para mulheres, por exemplo, caiu de 27,5% em 2013, para 19,9% em 2018, voltando a um patamar semelhante ao verificado em 2009, em que 18,7% dos municípios apresentavam esses organismos em sua estrutura.

Cumpra salientar que esses organismos executivos de políticas para as mulheres são órgãos de gestão que têm por responsabilidade articular, elaborar, coordenar, organizar e implementar as políticas públicas para as mulheres nos municípios. Desempenham, portanto, um papel central na implantação e bom funcionamento, nos municípios, de uma rede de atendimento a mulheres em situação de violência. Essa rede de atendimento é materializada mediante a prestação de serviços por atores vinculados a diferentes subsistemas de políticas públicas, como segurança, justiça, saúde e assistência social.

Os dados apontam, ainda, uma concentração desses organismos em cidades de grande e médio porte, uma vez que presentes, em 2018, em praticamente todas (97,8%) as cidades com população superior a 500 mil habitantes. Nas cidades com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, estão presentes em 15,8% das cidades e existem em apenas 6,9% das cidades com até 5 mil habitantes. Essa concentração parece indicar a necessidade de pensar alternativas de ação, no âmbito das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, mais adequadas às particularidades de municípios de menor porte.

Gráfico 6 - Percentual de municípios com organismos executivos de políticas para mulheres, em 2009, 2013 e 2018.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2009/2018.

Essa concentração de organismos executivos em cidades de maior porte também se reflete na concentração, nessas mesmas cidades, da oferta de equipamentos especializados para atendimento a mulheres em situação de violência. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2018 apontam que 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuíam algum equipamento para oferta de serviço especializado de gestão municipal para atendimento a mulheres em situação de violência, e que 89,7% dos municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes dispunham de tais equipamentos. Por outro lado, equipamentos especializados eram realidade em 14,1% dos municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, em 7,1% dos municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes e em apenas 3,7% dos municípios com até 5 mil habitantes.

Cumpra salientar que a redução da oferta de serviços especializados pode constituir um reflexo da ascensão verificada, nos últimos anos, do campo político conservador na área de costumes. Essa ascensão marcou principalmente o resultado das eleições gerais realizadas no ano de 2018, mas também se fez presente nas eleições municipais que aconteceram no ano de 2016.

Esse retrocesso também pode estar relacionado às mudanças na estratégia de atuação da Secretaria Nacional de Políticas para Mulheres (SNPM), que optou, desde 2013, por concentrar sua atuação na construção de Casas da Mulher Brasileira, tendo apresentado, desde então, baixa execução orçamentária. Nesse contexto, as alterações trazidas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), ao qual hoje se vincula a SNPM, institucionalizadas pela Portaria nº 2.467, de 6 de setembro de 2019, podem auxiliar na reversão desse quadro. Isso porque a previsão de que as construções de unidades da Casa da Mulher Brasileira deixem de ser realizadas diretamente pela União, mas por estados e municípios com recursos do orçamento federal, pode conceder maior agilidade ao processo de edificação. Além disso, a criação de dois novos modelos de edificação, voltados a municipalidades de menor porte, pode auxiliar na redução da concentração de equipamentos em cidades de grande porte, em especial capitais.

Após promover tais alterações no marco normativo, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) previa a construção de 25 novas Casas da Mulher Brasileira em municípios de pequeno e médio porte, ainda no ano de 2020⁵². Contudo, a despeito das alterações promovidas, a análise da execução da ação orçamentária demonstra que, ao menos em 2020, ainda não se logrou êxito em se aumentar o percentual efetivamente executado do orçamento previsto para a construção de Casas da Mulher Brasileira.

De acordo com dados do próprio Poder Executivo Federal, disponibilizados pelo Portal da Transparência, apenas 0,1% do orçamento previsto para o ano de 2020, foi efetivamente realizado. Por um lado, o orçamento destinado à construção desses equipamentos alcançou, em razão de destinação de emendas parlamentares, montante superior a 60 milhões de reais no ano de 2020, importe próximo ao verificado no ano de 2015, em que foram previstos recursos de quase 80 milhões de reais. Por outro lado, o já baixo

52 <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/02/ministerio-preve-criacao-de-25-novas-unidades-da-casa-da-mulher-brasileira-em-2020>

percentual de efetiva execução desses investimentos, de cerca de 25% em 2014 e 20% em 2015, foi de 0,1% em 2020, mesmo após um ano de vigência das alterações na forma de execução.

Gráfico 7 - Execução das ações orçamentárias para construção de Casas da Mulher Brasileira



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência⁵³

Por fim, cumpre salientar que, no âmbito das ações orçamentárias relacionadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres por parte do Poder Executivo Federal, a baixa execução, quase nula, tem sido a regra, e não a exceção.

Com vistas a sustentar tal afirmação, trazemos a análise da execução orçamentária do Programa (finalístico) 5034 - Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos, instituído pela Portaria nº 2.467. O programa é constituído por 3 ações orçamentárias que atendem a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres: a) 14XS – Implementação da Casa da Mulher Brasileira e de centros de atendimento às mulheres; b) 21AR – Promoção e defesa de Direitos para todos; e c) 218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres.

A Tabela 1, traz as informações referentes à execução dessas ações orçamentárias do Poder Executivo Federal voltadas ao enfrentamento à violência contra as mulheres, nos anos 2019 e 2020. Sua análise permite verificar que o alcance da realização de quase 80% do orçamento da Ação 218B – Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres, no ano de 2019, é uma exceção. No âmbito das demais ações orçamentárias, nos dois anos analisados, e mesmo no âmbito dessa mesma ação, no ano de 2020, esse percentual de realização não chegou a 15%.

53 <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Tabela 1 - Execução das ações orçamentárias voltadas ao enfrentamento à violência contra mulheres nos anos 2019 e 2020

| ANO | AÇÃO | ORÇAMENTO ATUALIZADO (R\$) | ORÇAMENTO REALIZADO (R\$) | % REALIZADO DO ORÇAMENTO (R\$) |
|------|--|----------------------------|---------------------------|--------------------------------|
| 2019 | 218B - Políticas de igualdade e enfrentamento a violência contra as mulheres | 41.118.349,00 | 27.475.992,03 | 79.43% |
| 2019 | 14XS - Construção da casa da mulher brasileira e de centros de atendimento as mulheres nas regiões de fronteira seca | 19.231.462,00 | 0 | 0,00% |
| 2020 | 14XS - Implementação da casa da mulher brasileira e de centros de atendimento as mulheres | 62.473.075,00 | 66.305,75 | 0.09% |
| 2020 | 218B - Políticas de igualdade e enfrentamento à violência contra as mulheres | 24.650.000,00 | 1.968.742,85 | 7.91% |
| 2020 | 21AR - Promoção e defesa de direitos para todos | 173.033.635,00 | 19.203.900,00 | 12.05% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência⁵⁴.

Portanto, mesmo levando-se em consideração que os desafios apresentados pelo contexto da pandemia enfrentada no ano de 2020 podem ter atrapalhado a execução do planejamento, é possível dizer que, nos últimos anos, o Poder Executivo Federal tem falhado em fomentar a criação de novos serviços especializados para atendimento às mulheres em situação de violência. Além disso, outras políticas atualmente levadas a cabo pelo Poder Executivo Federal podem apresentar externalidades negativas que iriam na contramão das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres. Exemplo desse tipo de política é a flexibilização do acesso a armas de fogo pela população, tendo em vista que o aumento dos casos de feminicídio por armas de fogo verificado nos últimos anos pode ser potencializado pelo aumento de armas de fogo disponíveis ao cidadão comum.

Por fim, é preciso ressaltar que o simples aumento da disponibilização de serviços voltados ao atendimento de mulheres em situação de violência não é suficiente para assegurar a efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso que os modelos de intervenção ofertados sejam adequados à diversidade das realidades das mulheres em situação de violência.

54 <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

É preciso que os modelos de intervenção disponibilizados abranjam a diversidade das realidades das mulheres

Como discutido no tópico anterior, pesquisas têm apontado que um alto percentual de mulheres não procura o estado com vistas a cessar situações de violência. Essa situação pode estar relacionada a uma série de fatores, que envolvem tanto determinantes individuais e sociais, quanto a quantidade e qualidade dos serviços disponíveis à utilização.

No que concerne aos determinantes individuais, podemos citar fatores relacionados à predisposição à utilização dos serviços, como idade, valores e atitudes, bem como o nível de percepção da gravidade da situação de violência. Já os determinantes sociais agregam fatores relacionados às normas e costumes que influenciam os determinantes individuais. O sistema de serviços disponível, por sua vez, pode também influenciar a decisão por sua utilização seja pela existência ou não de serviços especializados, seja pela dificuldade de transporte para acessar tais serviços, seja pela inadequação dos serviços disponibilizados.

Um exemplo dessa inadequação poderia se dar no caso de uma política focada no registro de ocorrência policial como porta de entrada para acesso a serviços especializados nos casos de violência doméstica e familiar. Esse foco afastaria da busca pela intervenção do Estado as mulheres que, mesmo sofrendo violência perpetrada pelo parceiro, não desejassem denunciá-lo à polícia. A resistência à denúncia pode ocorrer por questões afetivas, ou mesmo por questões materiais, tendo em vista o risco de a prisão do parceiro afetar a provisão de alimentos para seus filhos, por exemplo. Outro tipo de inadequação possível diz respeito à qualidade do serviço prestado, isto é, se a mulher que buscou determinado serviço considera que este não contribuiu da forma esperada para a resolução do problema da violência.

Diante de tais considerações, a oferta de serviços públicos para enfrentamento à violência contra as mulheres deve levar em conta algumas questões. Dentre elas, é preciso atentar para aquelas relacionadas à complexidade do problema da violência, seus significados e suas múltiplas causas e consequências. É preciso atentar, ainda, para a complexidade das próprias ações do Poder Público com vistas ao enfrentamento da violência, tanto no que concerne a resultados inesperados dessas ações, quanto no que diz respeito às questões federativas e suas implicações no funcionamento de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas envolvidas no enfrentamento da violência.

Voltando nosso olhar à complexidade do problema da violência contra as mulheres, cumpre salientar que, nos termos da Convenção de Belém do Pará, a violência contra as mulheres não se restringe àquela perpetrada em ambiente doméstico ou familiar. Inclui a violência sofrida pelas mulheres no âmbito do convívio social cotidiano, como nos casos de violência sexual perpetrada por estranhos, ou assédios moral e sexual. Inclui ainda, a violência institucional, ou seja, aquela perpetrada ou tolerada pelo próprio Estado, representado por seus agentes.

No que diz respeito à violência contra mulheres perpetrada no âmbito de suas relações íntimas de afeto, a Organização Mundial da Saúde (OMS)⁵⁵ chama a atenção para suas graves consequências para a saúde dessas mulheres. Essas consequências podem estar relacionadas à saúde física, como fraturas, hematomas ou lesões oculares; à saúde sexual ou reprodutiva, como complicações na gravidez; à questão psicológica, como o desenvolvimento de quadros depressivos ou de ansiedade e o abuso de álcool e drogas, ou serem ainda de natureza fatal, como o suicídio, feminicídio ou exposição ao vírus da AIDS. E, como aponta Ávila (2017, p. 525)⁵⁶, “a violência está igualmente associada a um custo social, relacionado aos atendimentos médicos de emergência, absenteísmo laboral, aposentadorias precoces etc”.

Outro aspecto que marca a complexidade do problema diz respeito à própria identificação das situações que constituem a violência contra as mulheres. Cumpre salientar que a Lei Maria da Penha trata o tema com amplitude e elenca as situações que devem ser entendidas como atos de violência doméstica e familiar contra as mulheres. Essa violência pode ser de natureza física, psicológica, sexual, patrimonial e moral. A LMP chega a detalhar os comportamentos violentos, a exemplo dos atos que aponta como violência psicológica: condutas que causem dano emocional ou diminuição da autoestima; condutas que busquem controlar decisões e comportamentos da mulher, mediante ameaça, humilhação, manipulação, vigilância constante, etc.

Contudo, a despeito dos detalhes trazidos pela Lei Maria da Penha, a identificação de situações de violência doméstica e familiar nem sempre é simples. Essa dificuldade é percebida até mesmo pelas próprias mulheres que sofrem tais situações no cotidiano de suas relações afetivas. Isso porque o problema da violência doméstica e familiar contra as mulheres é um problema complexo, que envolve questões emocionais e sociais importantes. Na maior parte das vezes, esse tipo de violência é perpetrada por seus parceiros ou ex-parceiros íntimos, que podem ser pais de seus filhos. Além disso, é um problema que tem sua raiz assentada na estrutura patriarcal histórica de nossa sociedade, de forma que, para vencê-lo, é preciso que se promova mudanças culturais profundas.

Para analisar tal questão, cumpre salientar que as pesquisas que buscam mensurar a prevalência da violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil utilizam dois métodos distintos. Por um lado, algumas pesquisas, como aquelas realizadas bianualmente pelo DataSenado⁵⁷, desde 2005, perguntam diretamente às mulheres entrevistadas se estas sofreram algum tipo de violência doméstica e familiar. Nesse método, em que cabe, à própria mulher associar eventuais situações violentas vivenciadas no âmbito de seu relacionamento ao conceito de violência doméstica. Por outro lado, outras pesquisas, como a PCSVDFMulher⁵⁸, realizada pelo Instituto Maria da Penha, utilizam como técnica perguntar às mulheres se elas teriam sido vítimas de uma série

55 OMS – Organização Mundial da Saúde (2002). World report on violence and health. Geneva: OMS. Disponível em https://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/chapters/en/

56 ÁVILA, T. P. D. (2017). Notificação compulsória e comunicação externa em casos de violência doméstica contra a mulher. Mulheres e violências: interseccionalidades. Brasília: Technopolitik, 523-545.

57 <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>

58 <https://www.institutomariadapenha.org.br/projetos/pesquisa-pcsvdfmulher.html>

de atos violentos previamente definidos pelos pesquisadores como característicos de um contexto de violência doméstica. À mulher entrevistada, portanto, cabe responder se vivenciou determinadas situações, como ser vítima de insulto, humilhação ou xingamento, batida, empurrão ou chute, no âmbito de seus relacionamentos íntimos. E a resposta afirmativa é associada a um contexto de violência doméstica e familiar.

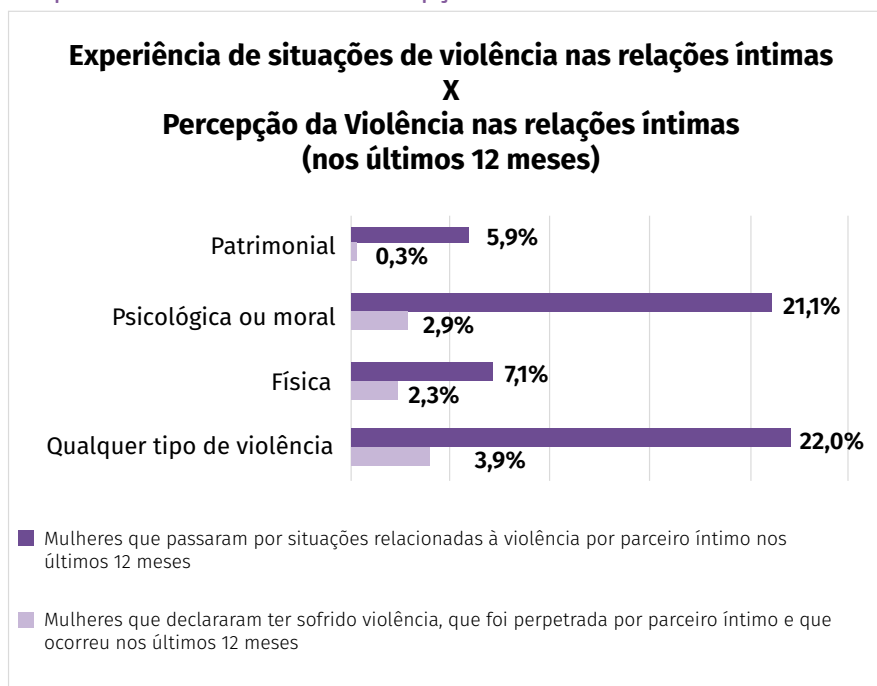
A edição 2019 da Pesquisa Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher⁵⁹, realizada pelo Instituto de Pesquisa DataSenado, inovou ao incluir as duas formas de mensurar a prevalência da violência doméstica e familiar contra as mulheres em um mesmo instrumento de coleta de dados. Essa edição da pesquisa fornece dados que nos permitem verificar que nem sempre falamos a mesma língua ao nos referirmos à violência doméstica e familiar contra a mulher. Ao analisar os resultados dessa pesquisa, Ribeiro (2020, p. 198-199)⁶⁰ aponta que

Ao se comparar os percentuais de mulheres que afirmaram ter passado por situações relacionadas à violência doméstica e daquelas que declararam ter sido vítimas de violência perpetrada por parceiros ou ex-parceiros nos últimos 12 meses, é possível verificar uma grande disparidade entre os números. Ao se considerar as respostas às perguntas diretas acerca de ter sofrido violência doméstica, perpetrada por atuais ou pretéritos parceiros íntimos e ocorrida nos últimos 12 meses, cerca de 4% das mulheres responderam afirmativamente. Contudo, ao se perguntar às mulheres se haviam passado por situações específicas relacionadas a violência perpetrada por parceiros ou ex-parceiros íntimos nos últimos 12 meses, esse percentual foi significativamente maior, de 22%.

59 <https://www12.senado.leg.br/institucional/datasenado/arquivos/violencia-contra-a-mulher-agressoes-cometidas-por-2018ex2019-aumentam-quase-3-vezes-em-8-anos-1>

60 Ribeiro, Henrique Marques (2020) Desafios ao enfrentamento da violência doméstica: será que estamos falando a mesma língua das mulheres que a vivenciam?. Em Durand e Ribeiro (Orgs.) Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres. Senado Federal. P. 186-210. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>

Gráfico 8 - Experiência vivenciada X Percepção da violência doméstica



Fonte: Ribeiro (2020, p. 199) ⁵⁷

Esses dados, portanto, permitem estimar que apenas 1 em cada 5 mulheres que sofrem agressões relacionadas pela literatura a um contexto de violência doméstica se identificam como vítimas desse tipo de violência. Isso indica que há um descasamento entre a experiência de situações violentas em seus relacionamentos íntimos e a percepção desses atos violentos vivenciados como integrantes de um quadro de violência doméstica. O descasamento que é maior para alguns tipos de violência, como a patrimonial e a psicológica, e menor para outros, como a física.

Acerca das razões para esse descasamento poderíamos elencar as raízes profundas dessa violência no Brasil, que, conforme aponta Durand (2020)⁶¹, remontam ao período anterior à constituição do Estado Brasileiro. A naturalização das situações de violência teria como pano de fundo a manifestação de uma espécie de memória coletiva de dominação da mulher pelo homem.

Outra possível razão para esse descasamento pode estar relacionada ao fato de que o término de uma relação violenta é um processo e não um ponto no tempo. E, como explicam Parada e Murta (2020)⁶², esse processo é constituído de estágios, em que o primeiro deles é o da pré-contemplanção, em que há o desconforto com as situações

61 Durand, Véronique (2020) Colonização, dominação, sexualidade: como se constituíram as relações de gênero no contexto brasileiro. Em Durand e Ribeiro (Orgs.) Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres. Senado Federal. P. 20-35. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>

62 Parada, Priscila de Oliveira & Murta, Sheila Giardini (2020) Por que as mulheres permanecem em relações violentas? Ou Como as mulheres conseguem sair de situações violentas? Em Durand e Ribeiro (Orgs.) Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres. Senado Federal. P. 211-236. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>

violentas vividas, mas ainda não há a percepção de um quadro de violência doméstica. Essa percepção ocorre apenas no próximo estágio, o de contemplação. Ao chegar a esse entendimento, a mulher passa a preparar o fim da relação, que ocorre na fase de ação. Por fim, entra-se no estágio de manutenção dessa ação, com vistas a evitar que a relação violenta seja retomada.

Cumpra salientar que, o estágio em que se encontra uma mulher nesse processo rumo ao término da relação violenta condiciona o tipo de ação do Poder Público, ou mesmo de atores não estatais, capaz de auxiliá-la. Acerca dos tipos de ação que podem ser empreendidas, a literatura especializada apresenta uma perspectiva de políticas preventivas à violência contra mulheres em três vertentes: primária, secundária e terciária. Conforme descrevem Pasinato e Ávila (2020, p. 69)⁶³:

Políticas de prevenção primária, nomeadas como prevenção, são aquelas voltadas para as causas primordiais da violência de gênero na sociedade como um todo, relacionadas a papéis estereotipados de gênero que normalizam a violência como uma forma de disciplina quando ocorre uma quebra das expectativas sexistas da parte de uma mulher.

Políticas de prevenção secundárias são também conhecidas como intervenção precoce e têm como alvo indivíduos pertencentes a grupos de risco, tanto como quem sofre quanto quem comete a violência doméstica, ou ainda ao primeiro sinal da violência com o objetivo de evitar o seu agravamento. Estão geralmente relacionadas a programas de saúde e de assistência psicossocial, especialmente no fomento à triagem e referenciamento de casos a programas de suporte, também com o objetivo de impedir a escalada para formas mais graves de violência.

Finalmente, a prevenção terciária, ou resposta, engloba intervenções de longo prazo para mitigar os impactos da violência e prevenir a sua reincidência, tendo em vista o caráter usualmente cíclico da violência de gênero. Políticas de policiamento e respostas da Justiça Criminal para promover a responsabilização estão geralmente incluídos no nível terciário de prevenção, bem como algumas intervenções dos serviços de saúde e atenção psicossocial para reparar traumas deixados pela violência.

Portanto, as políticas de prevenção primária são aquelas que alcançam a toda a sociedade e, seja por meio de ações educacionais, seja por meio de campanhas de conscientização, visam mudar os padrões socioculturais de tolerância à violência contra as mulheres. Objetivam, ainda, informar as mulheres sobre leis, serviços disponíveis e procedimentos de intervenção quando a violência acontece. Esse tipo de ação de prevenção à violência pode reduzir o risco de a mulher vivenciar situações de violência em seus relacionamentos íntimos ou mesmo auxiliá-la reconhecer a situação de violência no estágio de pré-contemplação, ou ainda a decidir-se por agir para dar fim ao relacionamento violento.

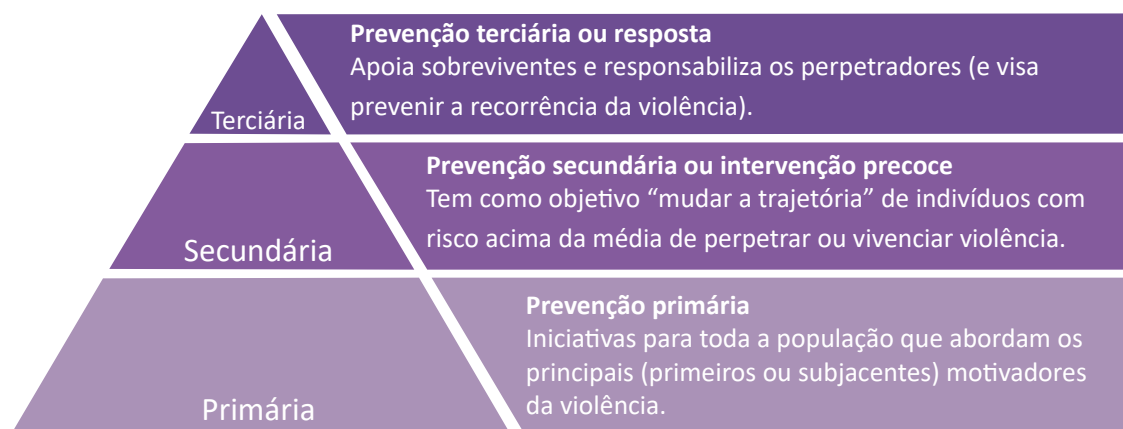
Já as ações de prevenção secundária, ou intervenção precoce, são levadas a cabo por uma miríade de órgãos públicos vinculados a diferentes áreas, como saúde, educação, assistência social, segurança pública e justiça. Cabe a esses órgãos, especializados ou não, atuar para que os casos de violência não aumentem, em frequência ou gravidade.

63 PASINATO, W. e ÁVILA T. P. (2021) Falando de Prevenção no Brasil e Austrália: abordagens primária, secundária e terciária. Em ÁVILA et al. (orgs.) Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas: debates no Brasil e na Austrália – 1ª ed. Brasília, DF: ONU Mulheres: MPDFT. P. 69-80.

O acesso a tais serviços públicos pode se mostrar de suma importância para o apoio à materialização da decisão da mulher de pôr fim à relação violenta, que se dá no estágio da ação. Essas ações também são importantes para evitar que a mulher seja vítima de violência perpetrada por seu ex-parceiro, caso logre êxito em dar fim a relação.

Por fim, as ações de prevenção terciária, ou de resposta à violência, são também realizadas por atores diversos, incumbidos de prestar às mulheres (e seus filhos) serviços necessários à reparação das consequências da violência e de responsabilizar os perpetradores pelos seus atos inclusive com a participação em grupos reflexivos, de modo a prevenir a recorrência do comportamento violento. Essas ações são importantes tanto para a manutenção da decisão de terminar a relação, quanto para evitar que outras mulheres sejam vítimas de violência semelhante.

Figura 2 - Perspectivas primária, secundária e terciária das políticas de prevenção à violência.



Fonte: OURWATCH et al. (2015)⁶⁴

Portanto, não basta aumentar a oferta de serviços especializados para atendimento a mulheres em situação de violência. É preciso decidir quais serviços serão disponibilizados, tendo em vista a necessidade de intervenção requerida, naquele momento, pela mulher. Ademais, a operacionalização desses serviços deve levar em conta que o atendimento integral a essa mulher demanda a integração de uma rede de atendimento que perpassa diferentes subsistemas de políticas públicas.

64 OUR WATCH; ANROWS; VICHEALTH. (2015) Change the story: a shared framework for the primary prevention of violence against women and their children in Australia. Melbourne: Our Watch.

É preciso que a operacionalização desses modelos de intervenção atente para questões federativas e suas implicações no funcionamento de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas

Continuando a análise, é preciso chamar a atenção, ainda, para o fato de que a efetividade das ações primárias, secundárias e terciárias de prevenção à violência contra as mulheres demanda a ação integrada de muitos atores governamentais e não governamentais. A complexidade do problema dessa violência faz com que o desenho, a implantação, a execução e a avaliação das políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento sejam também, per si, problemas complexos.

Desta feita, o enfrentamento à violência contra as mulheres requer a existência de políticas que, além de assegurar que agressores sofram as ações punitivas previstas na legislação, garantam um atendimento qualificado e humanizado àquelas mulheres em situação de violência. Essas políticas também devem se voltar a desconstruir as desigualdades e combater as discriminações de gênero, promover a autonomia das mulheres, e buscar alterar os padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira.

Nesse contexto, a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006)⁶⁵ prevê que o enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres requer a implementação de políticas amplas e articuladas:

Art. 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes:

I - a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação;

II - a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;

III - o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do art. 1º, no inciso IV do art. 3º e no inciso IV do art. 221 da Constituição Federal ;

IV - a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher;

V - a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres;

65 Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm

VI - a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher;

VII - a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia;

VIII - a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia;

IX - o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

A leitura do caput do art. 8º da Lei Maria da Penha indica que o primeiro ponto a se observar na análise das políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres é a questão federativa. Essa questão diz respeito a como se conduz a execução das políticas com articulação entre as ações da União, estados e municípios no Brasil. A relevância das questões federativas é abordada em artigo que traz um comparativo entre as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil e na Austrália, apresentado por Martins et al. (2021)⁶⁶.

Conforme discutido pelos autores, ao contrário do caminho percorrido na formação de outras federações como a australiana e a americana, em que entes subnacionais renunciaram a parte de seus poderes para a fusão em um estado nacional, no Brasil a formação da federação se deu pela transferência de poder e responsabilidades de um estado unitário centralizado para seus entes subnacionais.

Nesse contexto, a promulgação da Constituição de 1988, atualmente vigente no país, foi sucedida, em um primeiro momento, por um processo descoordenado de descentralização que resultou em um protagonismo na atuação de municípios na execução de políticas públicas e uma retração na atuação dos níveis federal e estadual de governo. Tal municipalização de políticas públicas, contudo, em razão tanto da diversidade de situações financeiras quanto de capacidades administrativas dos municípios brasileiros, acabou por resultar na prestação de serviços públicos de forma muito desigual pelo país. E, diante de tal cenário, a União passou a assumir um papel de coordenação das políticas públicas mais relevantes na agenda do governo central⁶⁷.

Como consequência desse rearranjo, muitas áreas de políticas públicas, com diferentes graus de institucionalização, passaram a organizar a prestação de serviços públicos a partir de grandes sistemas nacionais, ou, ao menos coordenar a atuação dos entes subnacionais a partir da construção de planos nacionais. Como exemplos da organização de sistemas nacionais de políticas, podemos citar a implantação do Sistema Único de

66 MARTINS, A. P. A., FARIA, C. E., RIBEIRO, H. M. e COSTA R. S. M. (2021) O Pacto federativo e as políticas de prevenção à violência contra as mulheres: um olhar comparado entre Brasil e Austrália. Em ÁVILA et al. (orgs.) Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas: debates no Brasil e na Austrália – 1ª ed. Brasília, DF: ONU Mulheres: MPDFT. P. 22-34.

67 ABRUCIO, F.; FRANZESE, C. (2007) Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Tópicos de economia paulista para gestores públicos, v. 1., p.13-31.

Saúde, do Sistema Único de Assistência Social e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social que, em maior ou menor grau, apresentaram sucesso na expansão dos serviços prestados pelo Estado nas respectivas áreas de intervenção governamental⁶⁸.

Há ainda outros exemplos de relativo sucesso nessa coordenação federal dos esforços subnacionais. Na área da educação, houve a implantação do Plano Nacional de Educação e da criação de fundos com aporte de recursos da União, estados e municípios, com vistas a democratizar o acesso à educação básica no Brasil. Quanto ao combate à pobreza, houve a instituição de um programa federal de transferência condicionada de renda diretamente a cidadãos para combate à pobreza.

Recentemente, na esteira da experiência de relativo sucesso em outras áreas, a Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018, instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS). Esse arranjo pretende aprimorar a “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade”.⁶⁹

Nesse cenário, cumpre salientar que a constituição e consolidação desses sistemas nacionais abrange praticamente todas as áreas de atuação governamental elencadas pela Lei Maria da Penha: as ações desses diferentes programas devem se integrar operacionalmente com vistas a enfrentar a violência doméstica e familiar contra as mulheres. A implementação desses sistemas nacionais de políticas públicas, contudo, têm possível implicação na capacidade de articulação das ações de enfrentamento à violência. Antes de falar dessas implicações é preciso tratar, brevemente, daquilo que a literatura chama de subsistemas de políticas públicas.

Conforme apontam Capella e Brasil (2015)⁷⁰, a literatura desenvolvida no campo de políticas públicas tem revelado que, para a análise de uma política, não basta observar o funcionamento da organização pública encarregada formalmente de sua formulação, implementação ou avaliação. Isso porque as políticas públicas são normalmente resultantes da interação de atores governamentais e não governamentais que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos. Esses programas, seja por divisão do trabalho, seja por especialização da burocracia, são compostos de diferentes áreas funcionais, como segurança pública, saúde, assistência social, educação, transporte, meio ambiente, entre outras. Essas diferentes áreas funcionais são chamadas pela literatura de subsistemas de políticas públicas. Cada um desses subsistemas se mostra mais ou menos coeso à medida que os atores que os constituem dividam linguagem e paradigma comuns para tratar dos assuntos atinentes à sua área de atuação.

68 LOTTA, G. S., GONÇALVES, R., & BITELMAN, M. F. (jan. de 2014). A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, 19(n. 64). doi: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>

69 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20institui%20o,e%20integrada%20dos%20C3%B3rg%C3%A3os%20de

70 CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. (2015) Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. Revista do Serviço Público [RSP] Brasília 66 (3) P. 449-474, jul/set 2015.

Ainda de acordo com os autores, no âmbito desses arranjos institucionais, ou subsistemas, esse grupo de atores, formado por servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores, parlamentares, representantes de governos locais, dentre outros, estabelece redes de relacionamento e se utiliza de estratégias de persuasão e de barganha para privilegiar seus pontos de vista. Dessa forma, tão importante quanto entender o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas, é perceber o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Portanto, essas relações de interesse passam a se tornar parte do cotidiano das organizações, e são recíprocas, uma vez que tanto o Estado quanto os diversos grupos buscam trocar experiências, conhecimentos e influência.

No âmbito de nossa análise, utilizaremos como pano de fundo três conceitos desenvolvidos no campo das políticas públicas: o primeiro é o de subsistema de política pública, que consiste no arranjo de instituições governamentais e não governamentais que se aglutinam em torno de áreas específicas; o segundo é o de redes de políticas públicas, que tem como foco as relações estabelecidas, de forma relativamente estável, entre esses atores; o terceiro conceito é o de comunidades de políticas públicas, formadas pelos especialistas que desenvolvem seus trabalhos naquela área temática, ou seja, uma fração dos atores envolvidos no processo como um todo.

A partir desses conceitos, é possível entender como, por exemplo, um conjunto de atores e instituições relativamente estável se organiza e relaciona no âmbito de sua atuação na área da saúde, construindo linguagem, paradigmas, arenas e mecanismos de resolução de conflitos próprios. Essas características desenvolvidas nesse subsistema o diferenciem de outros subsistemas, como o da segurança pública, ou da assistência social, ou da habitação, para além da área temática de interesse. Além disso, o compromisso e a responsabilização, dentro do próprio subsistema, dos atores que o compõem, mostram-se maiores quanto mais consolidado é o subsistema.

Cumprе salientar que a constituição de grandes sistemas ou planos nacionais para o enfrentamento de problemas públicos não é o único modelo existente para organização e execução das políticas públicas. Algumas federações ao redor do mundo, como a dos Estados Unidos, relegam, em regra, aos seus estados constituintes a maior parte das competências materiais e legislativas, bem como a responsabilização sobre a implementação das políticas e os resultados alcançados.

Assim, a criação, pelo Estado brasileiro, desses sistemas nacionais não é desdobramento automático de seu texto constitucional, apesar da natureza centralizadora deste. Trata-se de opção feita pelo Estado brasileiro, considerada a mais adequada para lidar com o desafio encontrado na década de 1990: promover a expansão na prestação de serviços públicos e de forma descentralizada, como preconizado pela Constituição de 1988, diante de um contexto de grande desigualdade entre as capacidades administrativas dos seus municípios. Contudo, o contexto observado na década de 1990 pode ter se modificado sensivelmente, passadas três décadas.

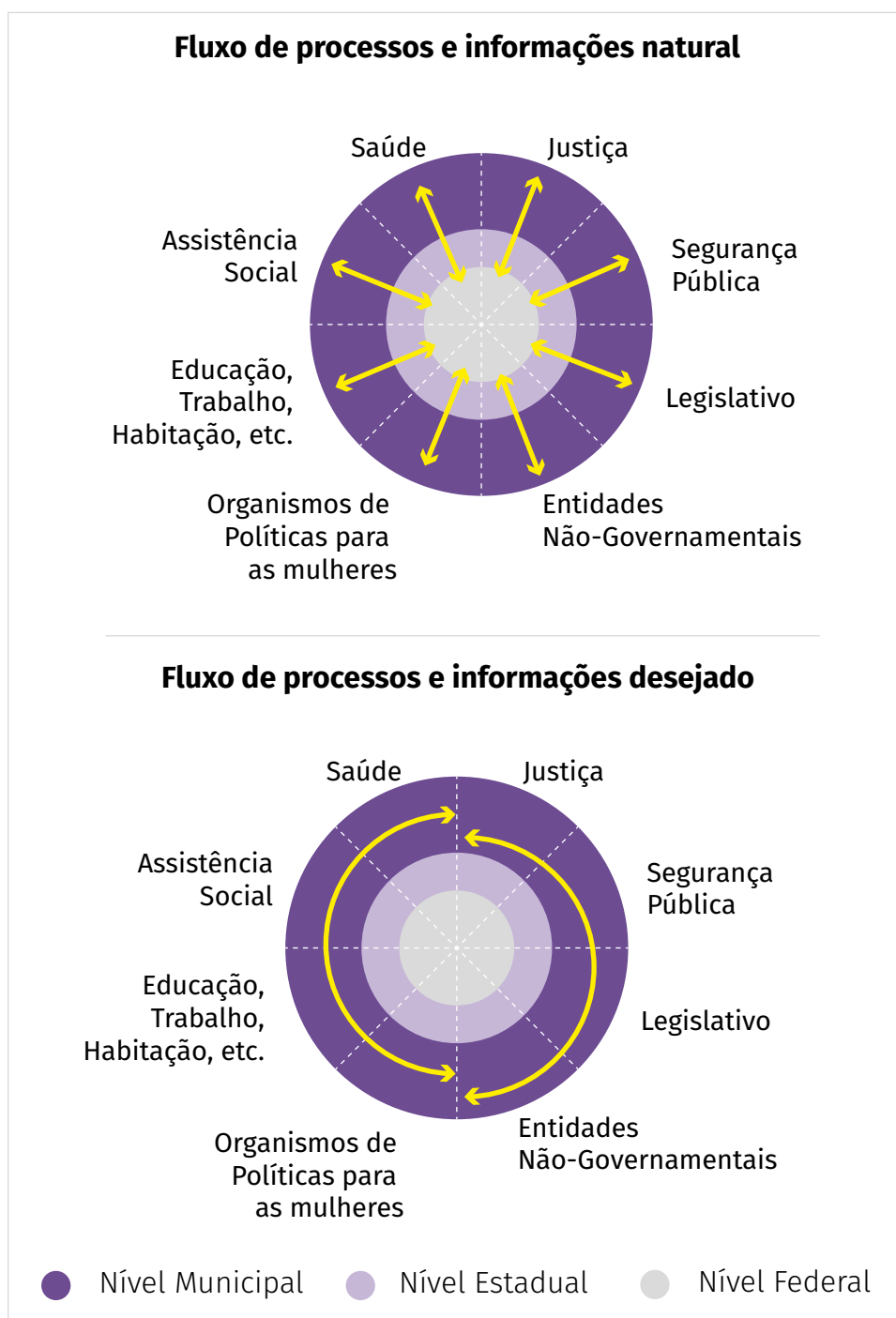
É importante destacar ainda que as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres apresentam uma particularidade relevante. Grande parte das ações públicas voltadas a esse enfrentamento são implementadas por atores vinculados a

diferentes subsistemas de políticas públicas. Por exemplo, na área da saúde, a intenção do Ministério da Saúde em implantar um novo tratamento para uma doença qualquer passa pela disseminação de novo procedimento profilático entre atores restritos ao subsistema da saúde. Já a implantação de diretrizes para investigação, processo e julgamento de feminicídios, por exemplo, de interesse da Secretaria de Políticas para Mulheres, demanda a convergência de esforços de atores vinculados ao menos a dois outros subsistemas de políticas públicas, o da segurança pública e o da justiça.

Portanto, o aprimoramento da ação articulada de uma rede de enfrentamento à violência contra mulheres demanda esforços para vencer o fluxo natural de processos de trabalho e de circulação de informação que tendem a se restringir a cada subsistema de política pública. Além disso, demanda que o modelo de organização e funcionamento das redes de atendimento a mulheres em situação de violência seja adequável às realidades diversas dos mais de 5 mil municípios brasileiros.



Figura 3- Fluxo natural x fluxo desejado de informações e processos de trabalho



Fonte: Elaboração própria

Iniciativas para o aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil devem levar em conta, em primeiro lugar, as necessidades próprias de cada mulher em situação de violência e suas escolhas. Além disso, devem atentar para os aspectos federativos que influenciam o seu funcionamento, isto é, a considerar

os possíveis papéis da União, de estados e de municípios. E, além disso, devem levar em conta questões relacionadas às diferentes perspectivas dos distintos subsistemas de políticas públicas envolvidos nessas políticas.

Cumpre salientar que a complexidade observada ao se debruçar sobre a violência doméstica e familiar contra as mulheres e seu enfrentamento também pode ser verificada, em maior ou menor grau, em relação aos outros tipos de violência elencados pela Convenção de Belém do Pará. As violências perpetradas contra mulheres fora das relações domésticas também assentam suas raízes na bagagem histórica e cultural de nossa sociedade, seja ela vivenciada no convívio comunitário, seja ela perpetrada pelo Estado que as deveria proteger. Essas violências também se relacionam e se reforçam, uma vez que, por exemplo, a prática reiterada de violência institucional por agentes públicos ao atenderem mulheres em situação de violência doméstica pode contribuir para o aumento da frequência ou da intensidade desse tipo de violência.

Por fim, é importante destacar ainda que a constituição e o aprimoramento constante das políticas de enfrentamento a qualquer forma de violência contra as mulheres demandam a produção, disponibilização, análise e uso de informações que sirvam de insumo ao processo de tomada de decisões no âmbito de tais políticas. Contudo, a despeito dos avanços verificados nos últimos anos em relação à produção e análise de tais informações, muito ainda precisa ser feito para que os resultados dessas análises contribuam efetivamente para aprimorar tais políticas.

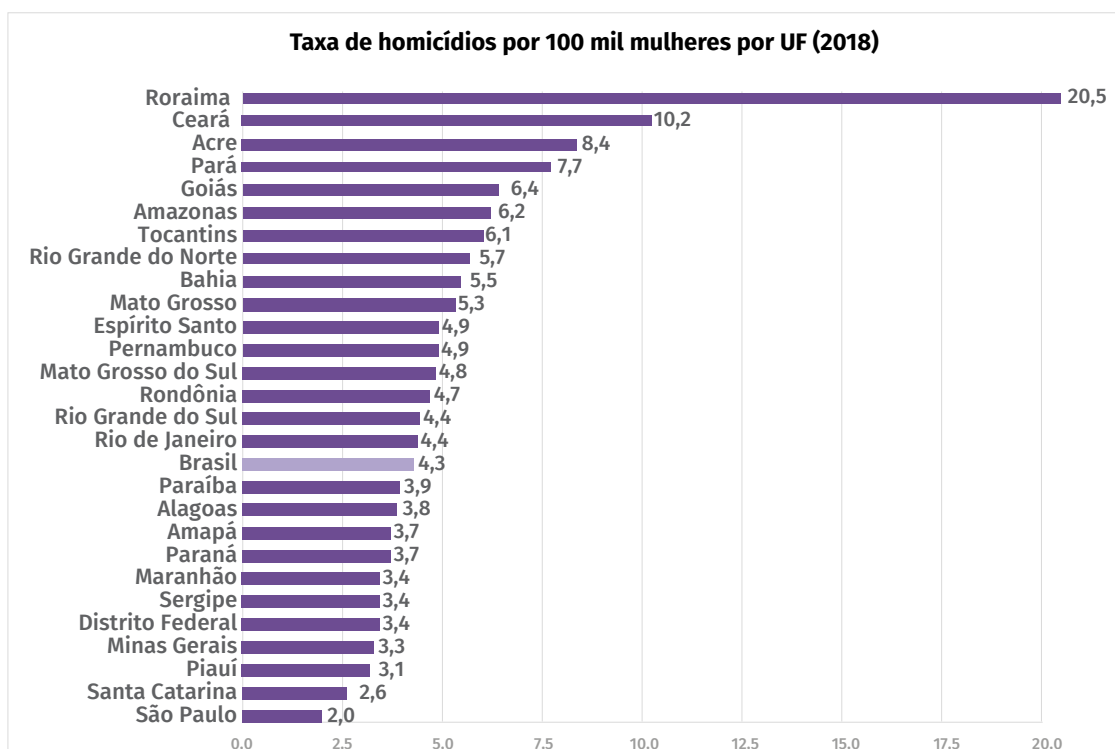
É preciso qualificar dados e análises disponíveis com vistas a subsidiar melhores decisões relacionadas às políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres

Como último desafio para aprimoramento das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres no Brasil a ser abordado no âmbito deste relatório, chamamos a atenção para a necessidade de qualificação dos dados e análises relacionadas a esse tipo de violência. Em um país continental como o Brasil, particularidades culturais e de desenvolvimento regionais e locais podem influenciar tanto nas formas de manifestação dessa violência, quanto na estrutura disponível e no funcionamento dos serviços públicos voltados ao seu enfrentamento. Aprimorar essas ações públicas, ou avaliar se estas têm sido efetivas demanda informações que nem sempre se encontram disponíveis, ou com a qualidade requerida para auxiliar na tomada de decisões.

A manifestação do problema da violência contra as mulheres pode apresentar trajetórias e contornos distintos a depender de particularidades locais e regionais. Sobre os registros de homicídios de mulheres integrantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS), uma análise constante do Atlas da Violência 2020, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mostra que:

Embora 2018 tenha apresentado uma tendência de redução da violência letal contra as mulheres na comparação com os anos mais recentes, ao se observar um período mais longo no tempo, é possível verificar um incremento nas taxas de homicídios de mulheres no Brasil e em diversas UF's. Entre 2008 e 2018, o Brasil teve um aumento de 4,2% nos assassinatos de mulheres. Em alguns estados, a taxa de homicídios em 2018 mais do que dobrou em relação a 2008: é o caso do Ceará, cujos homicídios de mulheres aumentaram 278,6%; de Roraima, que teve um crescimento de 186,8%; e do Acre, onde o aumento foi de 126,6%. Por seu turno, as maiores reduções no decênio ocorreram no Espírito Santo (52,2%), em São Paulo (36,3%) e no Paraná (35,1%). (FBSP, 2020, p. 35)⁷¹

Gráfico 9 - Taxa de homicídios por 100 mil mulheres por UF (2018)



Fonte: Gerência de Estudos e Análises da Dinâmica Demográfica/IBGE e SIM/MS

Elaboração: Diest/Ipea e FBSP

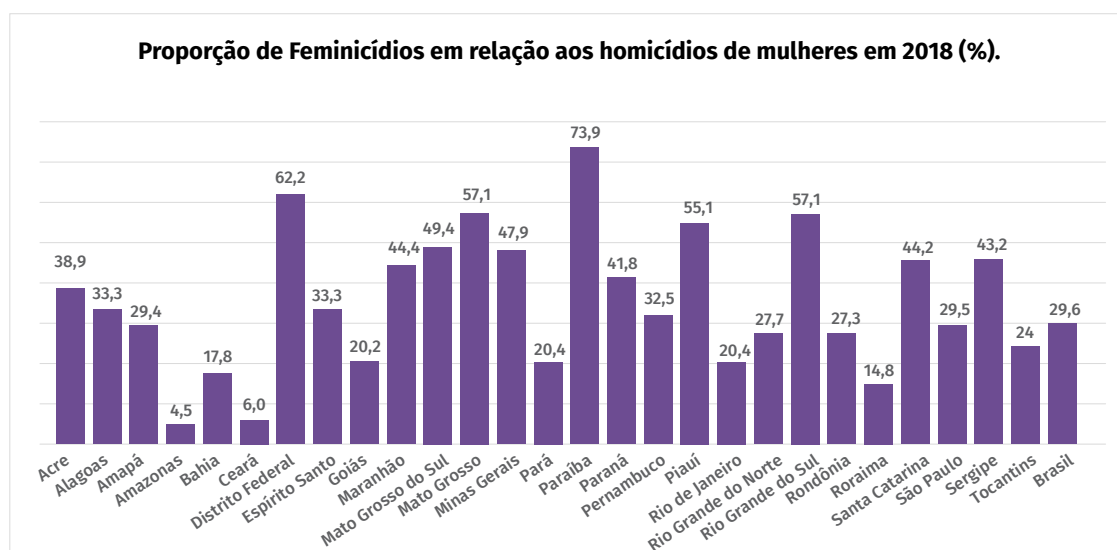
Obs: O Número de homicídios de mulheres na UF de residência foi obtido pela soma dos CIDs 10 X85-Y09 e Y35-Y36, ou seja, óbitos causados por agressão mais intervenção legal.

Fonte: Atlas da Violência 2020

71 FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2020) Atlas da Violência 2020. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/08/atlas-da-violencia-2020.pdf>

Outro dado relevante sobre a violência letal contra mulheres é o número de feminicídios e de homicídios registrados pelas secretarias de segurança pública ou órgãos correlatos em cada Unidade da Federação. Esses dados são também apresentados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em outra publicação, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública. A partir da análise dos dados constantes da edição 2019⁷² desse documento, depreende-se que há uma grande variação entre os percentuais dos números de feminicídios frente aos números de homicídios de mulheres apresentados por cada um dos estados. Em estados como Amazonas (4,5%), Bahia (17,8%), Ceará (6,0%) e Roraima (14,8%), menos de um quinto dos casos de homicídios de mulheres são registrados como feminicídios. Por outro lado, nas unidades federativas do Distrito Federal (62,2%), Mato Grosso do Sul (57,1%), Paraíba (73,9%), Piauí (55,1%) e Rio Grande do Sul (57,1%), mais da metade dos homicídios de mulheres são tipificados como feminicídios.

Gráfico 10 – Comparativo estadual da proporção de feminicídios frente a homicídios de mulheres



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

72 FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2019) Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/anuario-13/>

O maior percentual de feminicídios frente ao número de homicídios de mulheres em algumas unidades federativas não parece estar relacionado a um cenário de maior violência contra mulheres. Pelo contrário, parece estar relacionado a uma classificação mais criteriosa do crime de feminicídio.

Isso porque, para assegurar que o número apresentado para cada um dos crimes seja um retrato fidedigno de um problema social, e que sua análise possa auxiliar no aprimoramento das políticas voltadas ao seu enfrentamento, é preciso se levar em consideração aspectos relativos à construção de cada um deles.

No caso dos números de feminicídios, por exemplo, é preciso ter em mente que o número de feminicídios apresentado por cada Unidade da Federação é influenciado por, ao menos, três fatores:

- 1) Critérios adotados para tipificação de feminicídio - a lei que criou o tipo penal do feminicídio é relativamente nova (Lei no 13.104, de 09/03/2015), de modo que diferentes níveis de registros de feminicídios podem estar relacionados ao processo de aprendizado em curso pelas autoridades judiciárias, especialmente nos casos em que o feminicídio ocorre fora do contexto da violência doméstica e familiar;
- 2) Processo de investigação criminal – os estados adotam diferentes procedimentos de investigação nos casos de possíveis feminicídios. No Distrito Federal, por exemplo, todo homicídio de mulheres, desde o primeiro momento, é classificado como feminicídio. E, caso no curso da investigação se verifique a falta dos elementos necessários para tal tipificação, o crime é reclassificado para homicídio. Já a maior parte dos estados inicia o procedimento investigatório com o registro de homicídio e apenas quando são encontrados os elementos necessários para a tipificação do feminicídio no curso da investigação, o crime é reclassificado;
- 3) Revisão da estatística após o curso da investigação – no caso de reclassificação do registro do crime, como apontado no item 2, as estatísticas de feminicídios apresentadas pelos estados dependem, ainda, do fato de haver ou não a revisão da estatística após o termo da investigação criminal. O registro da estatística de homicídio, em geral, se dá a partir do Registro de Óbito pelo Instituto Médico Legal, que identifica a causa da morte como homicídio ou “morte a esclarecer”, quando a definição não é possível. Após esse registro, a investigação segue curso, podendo redefinir os casos de homicídio e de “morte a esclarecer” como feminicídios e homicídios. O tempo decorrido entre o Registro de Óbito e a conclusão do inquérito, portanto, demandaria uma revisão estatística, que, quando não realizada, por influenciar a qualidade dos dados.

Assim como acontece com os registros de feminicídios, há uma grande disparidade entre as taxas de registros de ocorrências de lesão corporal dolosa em contexto de violência

doméstica apresentadas por cada estado. No ano de 2018, estados como Alagoas (49,0), Amapá (39,7), e Espírito Santo (9,6) apresentaram taxas de registros de lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica inferiores a 50 casos por 100 mil habitantes. Por outro lado, nas unidades federativas do Distrito Federal (503,7) e Mato Grosso (396,5) essa taxa foi superior a 300 casos registrados por 100 mil habitantes, no mesmo ano.

Contudo, assim como no caso dos registros de feminicídios, as maiores taxas de registro de lesão corporal dolosa em contexto de violência doméstica não parecem estar relacionadas a um cenário de maior violência contra mulheres. Pelo contrário, parecem remeter a uma maior tendência de registro desses casos pela população. Como no caso do feminicídio, a maior ou menor tendência ao registro pode estar relacionada a diferentes fatores. As diferentes taxas de registros de lesões corporais dolosas podem estar relacionadas a fatores culturais e/ou pessoais, bem como a questões relacionadas à qualidade do serviço público prestado que podem ensejar o não registro da ocorrência. E, assim como aconteceu com os registros de feminicídios e com os de lesão corporal em contexto de violência doméstica, há uma grande disparidade entre as taxas de registros de ocorrências de estupros de mulheres apresentadas por cada estado, no ano de 2018.

Esse cenário de subnotificação dos dados relacionados à violência contra as mulheres também pode ser verificado em outras publicações. O Observatório da Mulher contra a Violência, no âmbito da segunda edição do Panorama da Violência contra Mulheres⁷³: indicadores nacionais e estaduais, compilou e analisou, sob perspectiva nacional e estadual, distintos indicadores relacionados ao registro dessa violência, quais sejam:

- Os registros de homicídios de mulheres constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/MS), do Ministério da Saúde;
- Os relatos de violência registrados pelo Ligue 180, serviço mantido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR);
- As notificações de agravo realizadas por centros de saúde, constantes do Sistema de Informações de Agravos de Notificação (Sinan/MS), do Ministério da Saúde;
- Os dados consolidados sobre registros de ocorrências policiais relacionados a atos violentos perpetrados contra mulheres, constantes do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas (Sinesp/MJ), do Ministério da Justiça;
- Dados relativos à litigiosidade dos processos criminais sobre violência doméstica, constantes do relatório “O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha – 2017”, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

73 OMV – Observatório da Mulher contra a Violência. (2018). Panorama da Violência contra as Mulheres no Brasil: indicadores nacionais e estaduais. Brasília. Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/institucional/datasenado/omv/indicadores/relatorios/BR-2018.pdf>

A escolha desse conjunto de indicadores partiu da premissa de que cada um deles seria capaz de captar nuances e momentos distintos do fenômeno da violência contra mulheres. E de que a análise desses indicadores em conjunto poderia produzir subsídios para a formulação e o aprimoramento das intervenções, governamentais ou não, com o propósito de enfrentar a violência, levando em consideração eventuais diferenças regionais na manifestação do problema.

Contudo, a análise empreendida revelou que há grandes diferenças entre as taxas de registros de cada um desses indicadores a depender do estado. Tais diferenças não se devem apenas à diversidade nos níveis e na forma como a violência contra as mulheres se materializa em cada estado, mas também a agudos problemas de subnotificação de cada indicador, à exceção, talvez, dos registros de homicídios de mulheres. Essa subnotificação pode apresentar níveis maiores ou menores a depender do indicador ou do estado analisados.

Portanto, o primeiro desafio comum a quaisquer dados relativos a violência no Brasil, em maior ou menor grau, é a subnotificação. O principal motivo desse fenômeno é o fato de a mulher em situação de violência poder optar por não buscar o Estado para cessar a violência, seja por motivos culturais, seja por falhas na prestação do serviço.

Outro problema recorrente é a indisponibilidade de todas as informações desejáveis a uma análise mais profunda. Esse é o caso, por exemplo, dos registros de ocorrências policiais relacionados aos atos violentos contra as mulheres. Mesmo após anos de esforços para implantação do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, o SINESP, os dados disponibilizados pelo sistema ainda são muito limitados. Atualmente, o sistema disponibiliza apenas dados consolidados por estado, não sendo possível o acesso aos microdados relativos a cada uma das ocorrências registradas.

Outra categoria de problema no que diz respeito aos dados disponíveis para análise está relacionada à falta de integração entre as informações provenientes de diferentes bases de dados. Tendo como referência o conceito de atendimento integral à mulher em situação de violência, a avaliação da adequabilidade desse atendimento em uma determinada localidade deveria levar em conta o nível de acesso da mulher a diferentes serviços, como polícias militar e civil, assistência social, serviços de saúde, defensoria pública e justiça. Contudo, como regra, não é possível saber, por exemplo, se uma mulher que deu entrada num hospital, e teve um registro de notificação feita por um profissional de saúde, fez um registro de ocorrência policial numa delegacia, ou teve acesso ao serviço de assistência social, ou de defensoria pública.

Mesmo no âmbito do andamento dos processos criminais, somente, não há como saber que ocorrências deram origem a procedimentos investigativos. E não há como saber qual foi o resultado dos procedimentos porventura instaurados – se houve, por exemplo, decisão pelo oferecimento de denúncia ao Poder Judiciário, por intermédio do Ministério Público, ou, em caso negativo, os motivos que ensejaram o seu arquivamento.

Outros dados que seriam interessantes às análises sequer são sistematizados em bases, como é o caso dos registros de atendimentos por serviços de assistência social. A indisponibilidade de informações com detalhamento desejável também prejudica

a possibilidade de utilizar o resultado de sua análise para orientar melhores políticas públicas.

Cumpre salientar que, no Brasil, em razão de um processo histórico de descentralização da execução de políticas sociais, não é raro perceber que tanto a implantação e execução de uma determinada política governamental, quanto a consequente produção e utilização das informações a serem registradas, perpassam as atividades de um grande número de agentes públicos e privados, em diferentes níveis e esferas de poder. Esse quadro se mostra ainda mais complexo no âmbito das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, que envolvem a atuação de uma miríade de atores:

- a. Integrantes do Poder Executivo em níveis federal, estadual e/ou local – órgãos executivos, como a Secretaria de Políticas para Mulheres e seus equivalentes em nível subnacional, órgãos executivos vinculados a outros subsistemas de políticas públicas (segurança pública, assistência social, saúde) e órgãos avaliativos e de controle interno das instâncias governamentais responsáveis por sua implementação e execução, como Controladoria Geral da União (CGU) e controladorias estaduais e/ou municipais, quando existentes;
- b. Integrantes do Poder Legislativo também localizados nas três esferas de governo – tais como Tribunais de Contas, da União (TCU) e Estaduais (TCE), comissões legislativas federais, estaduais e/ou municipais e seus órgãos de apoio, como a Comissão Mista de Combate à Violência contra a Mulher e o Observatório da Mulher contra a Violência;
- c. Integrantes do Poder Judiciário federal e estadual – tais como tribunais de justiça estaduais ou federal, Ministérios Públicos, Federal e Estaduais e o Conselho Nacional de Justiça;
- d. Órgãos colegiados criados no âmbito de determinadas redes de políticas, nos níveis nacional, regional e local, a exemplo de Câmaras Temáticas e Conselhos de Políticas Públicas; e
- e. Instituições privadas sem fins lucrativos atuantes nas áreas abrangidas pelas políticas públicas, a exemplo da ONU Mulheres, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública e das organizações integrantes do Consórcio Lei Maria da Penha.

Assim, questões organizacionais, como a complexidade das administrações públicas e os procedimentos governamentais, as diferenças culturais e a falta de cooperação entre as diferentes organizações públicas são também um grande obstáculo ao alcance dos objetivos almejados no âmbito da intervenção governamental.

Além disso, o fato de uma política pública poder ser objeto de um sistema avaliativo tão complexo pode ensejar a produção de informações incompletas acerca de certos aspectos ou redundantes sobre outros. Isso pode gerar mais custos do que benefícios, em razão da pouca capacidade de proporcionar ganhos em termos de eficiência, eficácia e efetividade no âmbito da política pública avaliada.

Enfrentar esse cenário de obstáculos ao uso de informações para aprimoramento das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres é o principal objetivo do Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres. O Processo empreende esforços para a produção, sistematização, análise e uso de informações para o aprimoramento das políticas públicas, que, pelas razões expostas, privilegiam o fomento à capacidade de diferentes organizações trabalhar em conjunto, mediante estabelecimento de objetivos comuns e troca de conhecimentos e informações.

No âmbito de tal Processo, embora as dimensões de análise devam ser definidas durante o esforço de construção coletiva do Quadro de Referência, considera-se que as informações necessárias para acompanhar de forma regular os processos-chave na lógica de intervenção de ações governamentais voltadas a enfrentar a violência contra as mulheres se relacionam ao menos às três dimensões apresentadas por Ribeiro et al. (2020, p. 380-382)⁷⁴: a) prevalência da violência; b) estrutura de atendimento; e c) processo de atendimento.

- Dimensão 1 - Prevalência da violência

Nessa dimensão tem-se por foco o monitoramento do problema da violência doméstica em nossa sociedade. O objetivo é oferecer informações para respostas as perguntas como: Qual o percentual de mulheres vivenciou situações de violência doméstica em algum momento da vida? E nos últimos 12 meses? Que tipo de violência (física, psicológica, moral, sexual ou patrimonial)? Quem foi o agressor? Qual a frequência dessa violência? Qual o percentual de mulheres percebeu essas situações violentas como integrantes de um quadro de violência doméstica? Qual foi a resposta da mulher a essas situações violentas? Buscou algum serviço público para cessar a violência? Se sim, qual? Se não, por quê?

[...]

- Dimensão 2 – Estrutura de atendimento

O foco dessa dimensão é a consolidação de dados sobre a estrutura de atendimento a mulheres em situação de violência. A partir do desenho da intervenção pública para enfrentamento ao problema da violência doméstica e familiar contra mulheres, tem por objetivo oferecer informações para perguntas como: Quantas são as unidades de atendimento especializado a mulheres em situação de violência? Quais serviços prestam? Qual a sua distribuição geográfica? Quantos profissionais estão alocados para seu funcionamento? Qual é a sua capacidade de atendimento?

[...]

- Dimensão 3 – Processo de atendimento

O foco dessa dimensão é a consolidação de dados sobre o processo de atendimento a mulheres em situação de violência. A partir do desenho da intervenção pública para enfrentamento ao problema da violência doméstica e familiar contra mulheres, tem por objetivo oferecer informações para perguntas como: Quantos inquéritos foram abertos

74 Ribeiro et al. (2020) “Efeito funil” e heterogeneidade: o atendimento judicial de mulheres em situação de violência doméstica. Em Durand e Ribeiro (Orgs.) Histórias de Amor Tóxico: a violência contra mulheres. Senado Federal. P. 374-403. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/578068>

relacionados à violência doméstica e familiar contra mulheres? Quantos processos de conhecimento criminal foram abertos? Quantas sentenças foram proferidas? Quantos processos de execução penal foram abertos para penalização dos agressores? Qual é o índice de reincidência desses agressores?

A dimensão da prevalência da violência volta-se para o percentual da população feminina afetada pelo problema da violência contra as mulheres em determinado período. Tomam-se, para tanto, os indicadores de resultado que sirvam de insumo à avaliação da efetividade das ações implementadas com vistas a mitigar os níveis de violência. Esses indicadores são coletados por intermédio tanto de pesquisas de vitimização e de percepção da violência contra as mulheres, quanto de registros administrativos, como os dados de homicídio de mulheres constantes do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS).

A segunda dimensão, por sua vez, é constituída basicamente de indicadores-insumo, referentes às ações governamentais e estruturas de serviços disponibilizados às mulheres para enfrentar a violência e suas consequências. Esses indicadores podem ser levantados a partir de registros administrativos de municípios e estados, ou mediante pesquisas como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE. Podem ser levantados, também a partir do cadastro de serviços especializados da rede de enfrentamento à violência contra mulheres, mantido pela SNPM até 2015, mas que atualmente não se encontra disponível. Portanto, os dados dessa dimensão fornecem informações auxiliares na avaliação sobre a compatibilidade entre a estrutura disponível e a demanda por esses serviços, considerados os índices de prevalência verificados na dimensão anterior.

Por fim, a terceira dimensão constitui-se basicamente de indicadores-processo, com vistas a prestar informações atinentes à adequação dos serviços às necessidades das mulheres que os acionam e se a qualidade de sua prestação foi adequada. Essas informações são necessárias para avaliar a eficácia da estrutura disponível no que diz respeito às ações realizadas com vistas a cessar as situações de violência e entender como essas ações se relacionam com os resultados alcançados pelas políticas de enfrentamento à violência contra

Figura 4 - Quadro-resumo das dimensões de análise para políticas de enfrentamento à violência contra mulheres

| Dimensões de Análise | | |
|---|---|---|
| Prevalência da Violência | Estrutura de Atendimento | Processo de Atendimento |
| <ul style="list-style-type: none"> • Pesquisas de vitimização – qual o percentual de mulheres vivenciou situações de violência doméstica? Quem foi o agressor? Buscou serviço público para cessar a violência? • Indicadores de resultado | <ul style="list-style-type: none"> • Quantas são as unidades de atendimento especializado a mulheres em situação de violência? Qual a sua distribuição geográfica? Quantidade de profissionais? • Indicadores de Insumo | <ul style="list-style-type: none"> • Quantos processos de conhecimento criminal foram abertos? Quantas sentenças foram proferidas? Quantos processos de execução penal foram abertos para penalização dos agressores? • Indicadores de Processo |

Fonte: Ribeiro et al. (2020, p. 381)

Portanto, o atual cenário de produção, sistematização e análise das informações relacionadas à violência contra as mulheres ainda apresenta deficiências no que diz respeito ao uso dessas informações e análises na tomada de decisões com vistas ao aprimoramento das políticas de enfrentamento dessa violência. Diante de tal cenário, a implantação do Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres constitui esforço necessário para o aprimoramento do conhecimento disponível à tomada de decisão no âmbito dessas políticas. Esse esforço não pode ser realizado por um único ator, devendo envolver todos aqueles que produzem, consolidam, analisam e, especialmente, utilizam informações que orientem as ações governamentais voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres.

Considerações finais

A análise de dados à luz da teoria produzida em torno do problema das violências perpetradas contra mulheres tem importância fundamental para seu melhor entendimento e para pensar novas formas de enfrentar esse problema e/ou aprimorar as iniciativas governamentais implementadas com vistas a mitigá-lo. Verificou-se, nas últimas décadas, uma evolução das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres, em especial a doméstica e familiar. E, ainda, o surgimento, nos últimos anos, de uma série de publicações e iniciativas de análise e disponibilização de dados relacionados a esse tipo de violência.

A análise empreendida no âmbito do presente relatório permitiu verificar, ainda, que a despeito de o acesso da mulher ao sistema protetivo desenhado no âmbito da Lei Maria da Penha e legislações correlatas parecer reduzir o risco de que essa mulher seja assassinada em um contexto de violência doméstica, houve um aumento das taxas de feminicídios nos últimos anos. E, considerando que, de acordo com a teoria, o feminicídio constitui o desfecho trágico do Ciclo de Violência, esse aumento pode indicar um aumento dos outros tipos de violência doméstica e familiar que o precedem. Cenário semelhante, de aumento da violência, pode estar ocorrendo em outras esferas de convívio social para além das relações domésticas e familiares, cujo quadro normativo-institucional, como agravante, não se encontra tão desenvolvido quanto o relacionado à violência doméstica e familiar.

Com vistas mudar tal cenário, o Relatório elenca alguns desafios que devem ser enfrentados com vistas a aprimorar as políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres. O primeiro deles é aumentar o alcance dos serviços especializados disponibilizados às mulheres em situação de violência. Outro desafio é que a lógica de intervenção por trás da disponibilização desses serviços seja adequada à realidade das mulheres em situação de violência. Tanto no que diz respeito a que o serviço disponibilizado seja adequado a suas necessidades, quanto a que sua implementação leve em consideração questões federativas e suas implicações no funcionamento de subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas envolvidas no enfrentamento à violência contra mulheres. Já o último desafio remete à qualificação dos dados e análises disponíveis como insumo para auxiliar na transposição dos desafios anteriores.

Acerca desse último desafio, é necessário salientar que, nos últimos anos tem se verificado um incremento significativo da produção e disponibilização de dados e análises relativos à violência. Contudo, mesmo no que diz respeito à violência doméstica e familiar contra mulheres, ainda é possível vislumbrar um longo caminho para que os resultados dessas análises possam subsidiar decisões políticas mais efetivas para enfrentamento à violência contra mulheres. A inexistência ou indisponibilidade de dados relevantes, a subnotificação quando existentes e a falta de integração entre esses dados, uma vez que produzidos, mantidos e disseminados dentro de lógica própria a cada subsistema de política pública ao qual estão vinculados os atores institucionais integrantes da rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

Diante de tais desafios, algumas alternativas podem ser pensadas para enfrentar o problema referente à capacidade da utilização da análise dos dados como subsídio ao aprimoramento das políticas voltadas ao enfrentamento da violência contra as mulheres. É possível, por exemplo, empreender esforços para a aprovação do PLS nº 8/2016, que institui a Política Nacional de Informações Relacionadas à Violência contra a Mulher - Pnainfo. Política que tem por finalidade reunir, organizar, sistematizar e disponibilizar dados e informações atinentes a todos os tipos de violência contra as mulheres em âmbito nacional. A partir de tal aprovação, seria criado o Registro Unificado de Dados e Informações sobre Violência contra as Mulheres, que deverá conter informações e dados sobre os registros administrativos referentes ao tema, sobre os serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência e sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Contudo, cumpre salientar que, mesmo que a proposição legislativa logre êxito em sua aprovação, a implantação de uma nova grande base de dados nacionais voltada a sistematizar e disponibilizar para análise todas as informações relacionadas à violência contra mulheres constitui um grande desafio cujos resultados talvez não sejam colhidos no curto prazo. A visualização de tal desafio pode se dar a partir de um paralelo com a experiência de implantação do SINESP, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública. Mesmo que previsto em lei desde 2012, e como política mesmo antes disso, até o presente momento não foi implantado de forma integral.

Outra alternativa seria fomentar, a partir de uma estratégia nacional, a capacidade de análise de dados em âmbito local/microrregional, a exemplo da experiência do Raio X do Feminicídio, publicado pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo. O que poderia ser implementado a partir da criação de mecanismos e ferramentas para disponibilizar a atores locais acesso a metodologias de análise e aplicações computacionais utilizados por instituições com expertise na realização de análises de dados nacionais, como IPEA, CNJ e o próprio OMV.

Essas e outras iniciativas estão no radar do Congresso Nacional, mais especificamente da Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher e do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal. Contudo, para que qualquer uma delas e mesmo outras a serem empreendidas por outros atores logrem êxito, é preciso qualificar os dados e análises relacionados à violência contra mulheres e às políticas públicas voltadas ao seu enfrentamento para subsidiar um melhor processo de tomada de decisões no âmbito dessas políticas.

E é por essa razão que a Comissão Permanente Mista de Combate à Violência contra a Mulher, em parceria com o Observatório da Mulher contra a Violência e o Instituto de Pesquisa DataSenado, está implementando o Processo de Monitoramento e Avaliação das Políticas de Enfrentamento à Violência contra Mulheres. Processo que tem por objetivo monitorar e avaliar o problema da violência contra as mulheres e políticas voltadas ao seu enfrentamento no Brasil e em cada Unidade da Federação. Com a finalidade de subsidiar a atuação parlamentar tanto para aprimoramento do marco legislativo quanto para avaliação das ações dos poderes Executivo e Judiciário. E que espera contribuir significativamente para a atuação de parlamentares e de outros atores na busca por assegurar às mulheres o direito a uma vida sem violência.

