

SUBSÍDIOS PARA A TRANSIÇÃO

**GRUPOS TÉCNICOS
MULHERES E JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

NOTA 02

Violência e política para as mulheres:
caminhos para ampliar e fortalecer o
combate às violências de gênero

afipea

Sindicato Nacional dos Servidores do Ipea | Associação dos Funcionários do Ipea

Violência e políticas para as mulheres: caminhos para ampliar e fortalecer o combate às violências de gênero¹

Stephanie Natalie Burille²

Luana Pinheiro²

Carolina Pereira Tokarski²

Ranna Mirthes Sousa Correa²

1. Diagnóstico

A violência de gênero é um fenômeno que acomete grupos sociais em razão da identidade de gênero ou da orientação sexual. No caso das mulheres, a violência pode ocorrer nas mais variadas dimensões: física, moral, psicológica, sexual, patrimonial e, ainda, simbólica. Trata-se de um tipo de violência motivada pelas expressões de desigualdades baseadas na condição do sexo e que podem receber marcas de raça, idade, classe, dentre outras (Bandeira, 2014). Além disso, a violência restringe a atuação das mulheres na sociedade, comprometendo aspectos de renda, trabalho, saúde e educação, logo, gerando situações de vulnerabilidade. Desse modo, a incorporação da violência contra as mulheres na agenda de políticas públicas é prioritária para o enfrentamento das desigualdades de gênero no Brasil.

Conforme apontado pelo último Atlas da Violência (Ipea, 2021), 3.737 mulheres foram assassinadas no Brasil em 2019, uma redução de 17,3% em comparação com o ano anterior contabilizado em 4.519 homicídios. No entanto, em paralelo a essa aparente redução da violência, é importante salientar o incremento de 35,2% de registros de Mortes Violentas por Causa Indeterminada (MVCI) entre 2018 e 2019, totalizando 16.648 casos. Enquanto o SIM/Datusus aponta 3.737 mulheres assassinadas em 2019, outras 3.756 mortes femininas violentas não tiveram indicação de causa, número esse que representa um aumento de 21,6% em relação a 2018. O Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2022) também evidenciou a queda de crimes letais contra a mulher, mas chama a atenção para o aumento das denúncias de lesão corporal dolosa e das chamadas de emergência relativas à violência doméstica. Entre 2020 e 2021, o Anuário identificou 20.861 casos de agressão por violência doméstica, além de apontar um crescimento de 45% no número de casos de violência doméstica por 100 mil mulheres no período de 2016 a 2021. O cenário da pandemia de Covid-19 agravou a situação de violência, pois as mulheres estiveram em situação ainda mais vulnerável convivendo por mais tempo com seus agressores em razão das medidas de isolamento social e da impossibilidade de acesso a serviços públicos e redes de apoio. A intensificação da crise econômica nesse período, somada aos altos níveis de desemprego e a redução da renda familiar também contribuíram para a permanência das mulheres em relações violentas com parceiros abusivos (Martins et al., 2022). Durante a pandemia, especificamente entre 2020 e 2021, houve um acréscimo de 23 mil chamadas de emergência para o 190, ou seja, um número maior de pessoas recorrendo às instituições policiais em busca de ajuda, o que pode indicar crescimento dos níveis de violência ou menor tolerância às violências cometidas contra as mulheres (FBSP, 2022).

Entre os assassinatos de mulheres no ano de 2019, 66% dos casos ocorreram contra mulheres negras. O risco relativo de uma mulher negra ser assassinada é 1,7 vezes maior do que uma mulher não negra. Enquanto as taxas de mulheres negras assassinadas mostram um aumento de 2% entre 2009 (com 2.419 vítimas) e 2019 (com 2.468 vítimas), as taxas de mulheres não negras caíram 26,9% ao longo do mesmo período (1.636 casos em 2009 para 1.196 mortes em 2019) (Ipea, 2021). As análises dos

¹ Nota elaborada para compor documento da Afipea. As posições emitidas são de exclusiva e inteira responsabilidade das autoras e não refletem, necessariamente, a posição do Ipea.

² DISOC/IPEA

últimos anos revelam a prevalente desigualdade racial presente nas estatísticas, por isso, é fundamental considerar a intersecção entre gênero e raça e seus efeitos sob as variadas formas de violência.

A Lei Maria da Penha (Lei nº 33.140/06) tem sido o recurso mais efetivo utilizado pelas mulheres para coibir agressões de caráter físico, psicológico, sexual, patrimonial e moral. A mesma Lei contribuiu para a ampliação do debate sobre a violência baseada em gênero e para a agenda de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, viabilizando maior acesso dessas mulheres à justiça. Contudo, a ampliação do acesso não significou atendimento integral das demandas das/os usuárias/os (Perrone; Matias, 2021), isto porque a falta de recursos humanos, estrutura física, o volume de processos em tramitação e as compreensões dos profissionais sobre as relações de gênero (Ipea, 2021) ainda dificultam a celeridade e execução plena dos serviços.

Apesar dos altos índices de deferimento das medidas protetivas garantidas em lei e solicitadas à justiça pelas mulheres durante o registro de ocorrência de violência nas delegacias, ainda é lento o processo de notificação dos acusados e vigência das medidas. Os mecanismos de monitoramento das medidas protetivas não chegam em todas as localidades, o que torna muitas mulheres responsáveis pelo acompanhamento e notificação de descumprimentos aos órgãos de justiça (Ipea, 2021). Ademais, a falta de informação é uma característica presente em todo o sistema de justiça e afeta o entendimento das mulheres quanto à legislação, o andamento do inquérito e os ritos processuais (Perrone; Matias, 2021). O acompanhamento processual da promotoria e a orientação jurídica ainda é limitado nos serviços da Defensoria Pública, tendo em vista os investimentos reduzidos (Perrone; Matias, 2021).

Investimentos em recursos humanos e estrutura são essenciais, pois a partir deles é possível proporcionar uma assistência legal, técnica e qualificada para as mulheres em situação de violência (Tozi; Ferreira, 2021). A estrutura de atendimento às mulheres vítimas de violência ainda apresenta fragilidades que precisam ser revistas no âmbito da política institucional, em todos os níveis de serviços como os centros de atendimento, as casas-abrigo, Casa da Mulher Brasileira, as delegacias especializadas de atendimento à mulher (DEAMs) etc.

Violência contra pessoas LGBTQI+

O Atlas da Violência (2021) aponta que entre 2011 e 2019 foram reportadas em média 1.666 denúncias anuais ao Disque 100³ referentes a violações de direitos humanos a população LGBTQI+. Nesse período, o ano de 2019 apresentou queda expressiva de casos em comparação com anos anteriores, especialmente o ano de 2012 cujos registros totalizaram 3.031 denúncias pelo mesmo canal. Denúncias de lesão corporal contra pessoas LGBTQI+ também tiveram número reduzido em quase 50% no ano de 2019 (163 casos) em relação ao ano de 2018 (306 casos). O relatório analisa as quedas abruptas dos números referentes a 2019 como subestimados ou como consequência da falta de confiança na gerência do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e até mesmo a redução de divulgação dos canais de denúncia (Ipea, 2021).

A insuficiência de dados oficiais sobre a população LGBTQI+ é fator que dificulta o planejamento de políticas públicas, fato que se agrava ainda mais tratando-se de dados e informações sobre pessoas trans. Os canais de denúncia não fazem referência à identidade de gênero dessas pessoas e, portanto, subnotificações de casos de violência e assassinatos são comuns (Benevides, 2022). Os equipamentos de serviços do Estado e os órgãos de segurança tendem a corroborar as subnotificações ao ignorar a identidade de gênero das vítimas, além de contar com agentes que cometem violações em situações de abordagem ou não reconhecem as diversas formas de violência enfrentadas por essa população. Segundo dados coletados pela Antra (Associação Nacional de Travestis e Transexuais), ao menos

³ Disque 100 ou Disque Direitos Humanos é um serviço público de difusão de informações sobre direitos de grupos vulneráveis e canal de denúncias de violações de direitos humanos.

140 assassinatos de pessoas trans ocorreram em 2021, destes, 135 são travestis e mulheres transexuais e 5 casos de homens trans e pessoas transmasculinas (Benevides, 2022).

A criminalização da violência contra pessoas LGBTQI+ ainda não está prevista em lei específica, mas foi enquadrada pelo Supremo Tribunal Federal como crime na Lei nº 7.716/89, conhecida como Lei de Racismo. Esta medida foi importante para a responsabilização do Estado em prover alguma proteção à essa parcela vulnerabilizada da população. Contudo, a aplicabilidade da Lei de Racismo em casos de LGBTfobia ainda é limitada e pouco abrangente, o que torna fundamental a criação de uma lei própria que reconheça a motivação da violência cometida a esses sujeitos de direito.

Violência política de gênero

A violência política de gênero tem se consolidado como uma variante da violência de gênero e embora ainda pouco retratada, tem ganhado notoriedade nos últimos anos no Brasil e em países da América Latina como Bolívia, Equador, México e Peru, através do debate público e propostas de criminalização de atos de violência física, psicológica e sexual como meio para impedir a atuação política de mulheres. Essa modalidade de violência simbólica é aplicada para deslegitimar as mulheres na esfera política por meio de estereótipos de gênero (Pinho, 2020).

Considerando a recente participação das mulheres na política e a baixa representatividade feminina (a exemplo de 16,1% dos assentos ocupados no parlamento⁴), entende-se que o Brasil é um país com baixa participação das mulheres nos espaços de poder. Essa participação é ainda mais restrita às mulheres negras que foram historicamente marginalizadas nos processos decisórios da política nacional.

A partir de 2018, casos de violência política se tornaram mais recorrentes entre mulheres que ocupavam mandatos políticos, a exemplo da vereadora Marielle Franco (PSOL-RJ), executada a tiros no centro do Rio de Janeiro em março de 2018. Marielle atuava em temas sensíveis como defesa dos Direitos Humanos, combate ao racismo, à LGBTfobia, machismo e políticas de segurança pública nas periferias (Ipea, 2019). Outras parlamentares têm relatado e denunciado episódios de ameaças de morte, agressões físicas, assédio etc.

No Brasil, a recente Lei de combate à violência política de gênero (Lei nº 14.192/2021) estabelece normas para prevenir, reprimir e combater a violência sofrida por mulheres nos espaços e atividades relacionadas ao exercício dos direitos políticos e suas funções públicas⁵. Mas são muitos os desafios que se apresentam para garantir a efetividade e implementação da Lei, principalmente em relação aos canais de denúncia e a celeridade na análise dos processos e responsabilização dos agressores.

O fortalecimento das políticas de combate à violência

Diante do cenário que se apresenta, observa-se a necessidade de investimentos em políticas públicas de combate às diversas violências que acometem as mulheres brasileiras. Estas políticas precisam ser estrategicamente sistematizadas a partir da transversalidade de gênero em nível intersetorial, participativo e federativo criando-se condições institucionais para esse fim (Marcondes et al, 2022). A estruturação dos equipamentos sociais de assistência às mulheres e à população LGBTQI+ vítimas de violência, bem como o aprimoramento dos canais de denúncia, mecanismos de fiscalização do cumprimento das leis, os dispositivos de informação e capacitação das equipes multidisciplinares e a criação de instrumentos legais específicos são algumas das intervenções basilares para a ampliação e fortalecimento das políticas de atendimento às vítimas de violência de gênero. Para tanto, será necessária a ampliação do orçamento para a recomposição de programas sociais gerenciados pela

⁴ Segundo o ranking da *Inter-Parliamentary Union* referente a novembro de 2022.

⁵ Ver: <<https://bitlybr.com/CjbQCvc>>

Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), de modo que essa Secretaria tenha capacidade para executar e coordenar efetivamente as políticas.

Além disso, é preciso ampliar o debate sobre violência inserindo as múltiplas desigualdades que atravessam as relações hierárquicas de gênero (raça, classe, etnia, geração, orientação sexual), concebendo as especificidades dos tipos distintos de violência: violência doméstica, violência política de gênero, violência contra pessoas LGBTQI+, dentre outras modalidades que não foram aqui tratadas, porém não menos importantes, como a violência obstétrica, violência sexual, violência psicológica, etc. É preciso ampliar e fortalecer as políticas voltadas para o combate das violências na perspectiva de retomada de ações efetivas, investimentos e de participação ampla dos diversos setores da sociedade na construção de políticas públicas para as mulheres.

2. Propostas

- a. Instituir grupo de trabalho para reconstruir a Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e repactuar um Plano Nacional com medidas para seu enfrentamento, ampliando o escopo de atuação não apenas para incluir as dimensões da prevenção, assistência e enfrentamento da violência de gênero, mas também temas pouco tratados pelo Estado, como a violência contra a população LGBTQIA+, violência política, violência institucional, violência contra a imprensa, entre outras, das quais as mulheres são vítimas preferenciais, dadas as desigualdades de gênero existentes.
- b. Reconduzir a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 para a estrutura do Ministério das Mulheres, ou institucionalidade equivalente, de modo a manter sob sua ingerência as atividades de formação e qualificação das atendentes, as diretrizes de atuação, as análises sobre atendimentos, o monitoramento e a avaliação do serviço ofertado.
- c. Atuar, junto ao IBGE e Ministério da Justiça e Segurança Pública – ou institucionalidade equivalente – para garantir a realização de pesquisas periódicas e nacionais de vitimização.
- d. Realizar pesquisa para mapear a existência e condições de atuação dos serviços que compõem a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, de modo que se possa conhecer e dimensionar os desafios para o enfrentamento da violência, seja em termos de existência e aparelhamento dos serviços, seja no que se refere à qualidade do serviço ofertado, à existência de equipes fixas que permitam a oferta ininterrupta dos serviços e aos desafios enfrentados para atendimento na ponta.
- e. Instituir grupo de trabalho interministerial, em articulação com o Legislativo, para tipificação, na legislação penal, do crime de violência contra população LGBTQIA+.
- f. Instituir políticas e programas para assistência às mulheres, em especial negras, que perdem cotidianamente seus filhos, companheiros e demais familiares para a violência – muitas vezes praticada pelo próprio Estado.
- g. Ampliar o atendimento às pessoas LGBTQIA+ vítimas de violência a partir dos serviços de denúncia, suporte e acolhimento, especialmente de travestis e mulheres transexuais a partir dos instrumentos e canais de atenção à mulher vítima de violência.

Referências

Bandeira, Lourdes. Violência de gênero: a construção de um campo teórico e de investigação. Sociedade e Estado, Brasília, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014.

Benevides, Bruna G. Assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2021. Dossiê. Associação Nacional de Travestis e Transexuais, Brasília: Distrito Drag, ANTRA, 2022.

FBSP. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Link para acesso: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>. Acesso em 18 nov 2022.

Ipea. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, v. 26, Brasília: Ipea, 2019.

_____. Em questão: evidências para políticas públicas. Policy Brief, n. 1, 2021.

Marcondes, Mariana M. et al. Tansversalidade de gênero em políticas públicas no Rio Grande do Norte (2003-2021). Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 56, n. 1, p. 373-392, 2022.

Martins, Juliana *et al.* Femicídios caem, mas outras formas de violência contra meninas e mulheres crescem em 2021. Anuário Brasileiro de Sergurança Pública 2022. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.

Perrone, Tatiane S.; Matias, Krislane de A. “Demora muito essa justiça”: as experiências e percepções das mulheres em situação de violência e a educação em direitos. In: Luseni, A.; Alencar, J.; Stuker, P. (orgs.). A aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.

Pinho, Tássia R. de. Debaixo do tapete: a violência política de gênero e o silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Revista Estudos Feministas, Florianópolis, v. 28, n. 2, 2020.

Tozi, Thalita A. S; Ferreira, Emilia J. A defensoria pública e a aplicação da Lei Maria da Penha: entre a atuação cível e a representação criminal. In: Luseni, A.; Alencar, J.; Stuker, P. (orgs.). A aplicação da Lei Maria da Penha em Cena: atores e práticas na produção de justiça para mulheres em situação de violência. Rio de Janeiro: Ipea, 2021.