

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA MULHERES E MENINAS: DEBATES NO BRASIL E NA AUSTRÁLIA

Organização:
Thiago Pierobom de Ávila
Aline Yamamoto
Cristina Elsner de Faria
Jude McCulloch
Kerry Carrington

Apoio:



REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA MULHERES E MENINAS: DEBATES NO BRASIL E NA AUSTRÁLIA

Organização

Thiago Pierobom de Ávila

Aline Yamamoto

Cristina Elsner de Faria

Jude McCulloch

Kerry Carrington

Apoio



Brasília
2021

Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas: debates no Brasil e na Austrália

Título da edição em inglês

Reflections on prevention policies for gender based violence against women and girls: debates in Brazil and Australia

Organizadores

Thiago Pierobom de Ávila / Aline Yamamoto / Cristina Elsner de Faria / Jude McCulloch / Kerry Carrington

Autores

Ana Flávia Borges Jelinic / Ana Paula Antunes Martins / Bridget Harris / Carmen Hein de Campos / Cristina Elsner de Faria / Fabrícia da Hora Pereira / Gisella Lopes Gomes Pinto Ferreira / Heather Douglas / Heather Nancarrow / Henrique Marques Ribeiro / Jacqueline Padão / JaneMaree Maher / Jasmine McGowan / Joana Luiza Oliveira Alencar / José Raimundo Carvalho / Jude McCulloch / Kerry Carrington / Liz Elaine de Silvério e Oliveira Mendes / Mariana Fernandes Távora / Raíssa Vitória Pereira / Renato Saeger Magalhães Costa / Sophie Blatcher / Tais Cerqueira Silva / Thiago Pierobom de Ávila / Valéria Scarance / Victor Hugo de Oliveira / Wania Pasinato

Tradução e revisão

Marina Oliveira

Arte Visual

Secretaria de Comunicação do MPDFT

Imagem da Capa

Depositphotos

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do MPDFT

Reflexões sobre políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas : debates no Brasil e na Austrália / organização, Thiago Pierobom de Ávila ... [et al.] ; autores, Ana Flávia Borges Jelinic ... [et al.] ; tradução e revisão, Marina Oliveira. - 1. ed. - Brasília, DF : ONU Mulheres : MPDFT, 2021.
207 p. : il. ; 21cm x 29,7 cm.

Publicado simultaneamente em português e inglês.

Colaboração: ESMPU, Monash University, Queensland University of Technology e Embaixada da Austrália no Brasil.

ISBN 978-65-89246-03-9 (versão impressa)

ISBN 978-65-89246-00-8 (versão eletrônica)

1. Violência contra as mulheres - prevenção - Brasil - Austrália. 2. Relações de gênero - Brasil - Austrália. 3. Políticas públicas - Brasil - Austrália. I. Ávila, Thiago Pierobom de. II. Jelinic, Ana Flávia Borges. III. Oliveira, Marina. IV. Título.

CDU 347.156(81)

A presente coletânea é fruto da iniciativa de diversos pesquisadores integrantes da rede colaborativa de pesquisa Brasil-Austrália na área de violência de gênero. Esta publicação tem o apoio das seguintes instituições:

Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres) – Escritório no Brasil

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT

Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU

UniCEUB - PPG Direito, Grupo de Pesquisa Política Criminal

Monash University – Monash Gender and Family Violence Prevention Centre

Queensland University of Technology – Centre for Justice

Embaixada da Austrália no Brasil

© MPDFT – Todos os direitos reservados.

Esta publicação está disponível para download gratuito no formato PDF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

As opiniões expressas nesta publicação são das(os) autoras(es) e não representam necessariamente as instituições que apoiam a publicação.

Tiragem: 200 exemplares

SUMÁRIO

PREÂMBULOS

Preâmbulo pelo MPDFT.	7
Preâmbulo pelo Escritório da ONU Mulheres no Brasil.	9
Preâmbulo pela Embaixada da Austrália no Brasil.	11

INTRODUÇÃO

Introdução.	14
Apresentação do Livro.	18

SEÇÃO 1 – Enquadramentos para abordar políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas

1.1 O pacto federativo e as políticas de prevenção à violência contra as mulheres: Um olhar comparado entre Brasil e Austrália.	22
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ana Paula Antunes Martins, Cristina Elsner de Faria, Henrique Marques Ribeiro e Renato Saeger Magalhães Costa

1.2 Desenvolvimento/Coordenação das políticas no contexto federal: uma perspectiva australiana.	35
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Heather Nancarrow

1.3 Medindo o custo econômico da violência contra as mulheres.	41
---------------------------------------------------------------------	----

Heather Nancarrow

1.4 Por que economistas devem estudar violência doméstica?.	49
------------------------------------------------------------------	----

José Raimundo Carvalho e Victor Hugo de Oliveira

1.5 Arcabouço brasileiro e australiano para a prevenção e enfrentamento à violência familiar, em especial a violência íntima e o feminicídio.	59
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Jude McCulloch, Jasmine McGowan e JaneMaree Maher

1.6 Falando de prevenção no Brasil e na Austrália: Abordagens primária, secundária e terciária.	69
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Wania Pasinato e Thiago Pierobom de Ávila

SEÇÃO 2 – Políticas de prevenção: Áreas temáticas

2.1 Educação.	81
--------------------	----

Gisella Lopes Gomes Pinto Ferreira

2.2 Assistência social e violência contra as mulheres no Brasil.	95
-----------------------------------------------------------------------	----

Fabília da Hora Pereira e Mariana Fernandes Távora

2.3 Políticas de abrigo para mulheres Brasileiras	100
<i>Liz Elaine de Silvério e Oliveira Mendes</i>	
2.4 Saúde e violência contra as mulheres no Brasil: Marcos normativos de prevenção e desafios	106
<i>Tais Cerqueira Silva e Mariana Fernandes Távora</i>	
2.5 Delegacia da Mulher– Inovação única no sul global	113
<i>Kerry Carrington</i>	
2.6 Varas especializadas em violência doméstica: A perspectiva australiana	121
<i>Heather Douglas e Sophie Blatcher</i>	
2.7 Programas para autores de violência contra as mulheres no contexto das políticas brasileiras de prevenção à violência	128
<i>Mariana Fernandes Távora</i>	
2.8 Violência doméstica e justiça restaurativa no Brasil	135
<i>Carmen Hein de Campos e Jacqueline Padão</i>	

SEÇÃO 3 – Interseccionalidades: Políticas preventivas para mulheres de grupos raciais e marginalizadas

3.1 Interseccionalidade de gênero e raça no contexto brasileiro	140
<i>Joana Luiza Oliveira Alencar</i>	
3.2 Mulheres com deficiência e políticas de prevenção à violência de gênero: Do reconhecimento às diretrizes para os serviços públicos.	144
<i>Ana Paula Antunes Martins</i>	
3.3 Interseccionalidade e populações brasileiras prioritárias: Violência contra mulheres jovens e meninas	152
<i>Gisella Lopes Gomes Pinto Ferreira</i>	
3.4 Reflexões sobre a “revitimização” de mulheres migrantes pelos sistemas legal e social.	160
<i>Ana Borges Jelinic</i>	

SEÇÃO 4 – Tecnologia e novas formas de violência de gênero e familiar

4.1 Violência doméstica e familiar facilitada pela tecnologia (TFDFV)	168
<i>Bridget Harris</i>	
4.2 Tendências brasileiras no enfrentamento à violência contra as mulheres na internet . .	176
<i>Valéria Scarance</i>	

SEÇÃO 5 – Estudos de caso: Boas práticas em políticas de prevenção à violência de gênero contra mulheres e meninas

5.1 Uma Vitória Leva à Outra (UVLO)	183
<i>Raíssa Vitório Pereira</i>	
5.2 O Valente Não É Violento (The Brave Is Not Violent)	189
<i>Raíssa Vitório Pereira</i>	
5.3 Botão do Pânico na cidade de Vitória.	193
<i>Carmen Hein de Campos</i>	
5.4 O aplicativo PLP 2.0 na cidade de Porto Alegre	198
<i>Carmen Hein de Campos</i>	
5.5 O Projeto Namoro Legal e Minha Amiga Inteligência Artificial (MAIA).	203
<i>Valéria Scarance</i>	

PREÂMBULOS



PREÂMBULO PELO MPDFT

O enfrentamento à violência de gênero é um compromisso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios que está diretamente relacionado com a defesa da vida, da igualdade e da justiça. Entre os diversos nichos de combate à criminalidade em que a Instituição atua, a violência doméstica e familiar contra a mulher tornou-se um desafio permanente, seja pela complexidade das situações relatadas, seja pelo aumento contínuo de novos casos, o que exige esforço e estrutura cada vez maiores.

Nesse contexto, ao observar os desafios à efetividade no enfrentamento às violências ocorridas em ambiente familiar, somos instados a estabelecer parcerias que potencializem o enfrentamento do problema por meio do envolvimento de instituições públicas, da sociedade civil, das universidades e, até mesmo, pela cooperação internacional.

É o que temos feito há alguns anos, com o estímulo ao aperfeiçoamento profissional dos integrantes de nossa instituição. No ano de 2017, o promotor de Justiça Thiago Pierobom teve a iniciativa de participar de programa de pós-doutorado da Universidade de Monash, em Melbourne, Austrália. Lá, além de aprofundar pesquisas sobre a temática, estabeleceu conexões que resultaram numa importante cooperação entre Brasil e Austrália para o enfrentamento da violência de gênero. Desde então, com o apoio do Núcleo de Direitos Humanos (NDH) do MPDFT, foram realizados diversos seminários e intercâmbios que possibilitaram o profícuo compartilhamento de boas práticas internacionais e a construção de novos conhecimentos.

A publicação que o leitor tem em mãos deriva desse trabalho e visa contribuir para resgatar a dignidade das mulheres que sofrem violência doméstica, também considerando as que estão expostas a um cenário ainda mais agravado, mulheres negras, pobres, deficientes, imigrantes e inúmeras outras mulheres pertencentes a grupos marginalizados. Estes marcadores de discriminação possuem intersecção com o gênero e acentuam o risco de violências a que todas as mulheres estão expostas, pelo fato de serem mulheres.

Com a produção desta Coletânea de reflexões por especialistas brasileiras e australianas sobre a Prevenção à Violência contra a Mulher, espera-se contribuir para a difusão de boas práticas destinadas ao aperfeiçoamento do enfrentamento desta grave violação de direitos humanos.

Trata-se de uma publicação tão inovadora quanto necessária. Ela traz reflexões sobre a estrutura federativa das políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher, um tema que aproxima os sistemas jurídicos do Brasil e Austrália. Também analisa o custo econômico da violência doméstica e a perspectiva de proteção integral dos diversos níveis das políticas de prevenção. Analisam-se as diversas interseccionalidades que acentuam o

risco de novas violências, bem como as novas formas de violências facilitadas pelas tecnologias. Finalmente, são trazidos estudos de casos tidos como inovadores e de sucesso a fim de inspirar iniciativas semelhantes.

Nos últimos dois anos, o Núcleo de Gênero, que integra o Núcleo de Direitos Humanos do MPDFT, recebeu reforço de equipe e apoio institucional para realização de um mapeamento de políticas públicas voltadas à prevenção da violência contra a mulher no Distrito Federal. Trata-se de uma iniciativa inovadora no contexto brasileiro que redundou, inclusive, no ajuizamento de ação civil pública destinada ao aprimoramento das políticas públicas locais. A participação ativa de integrantes do NDH na presente coletânea permite difundir as boas práticas locais de fiscalização das políticas públicas para as mulheres, bem como aprender com as experiências exitosas existentes no contexto australiano.

A publicação desta coletânea demonstra a sensibilidade desejada em toda instituição pública cuja missão está voltada à promoção da Justiça. Parabênzo as atrizes e os atores envolvidos, em especial, por esta cooperação internacional, que coloca o MPDFT na vanguarda da proteção dos direitos humanos.

A todas as profissionais e pesquisadoras que acessarem este documento, nossa mensagem é de estímulo ao constante aperfeiçoamento. O MPDFT é um parceiro engajado nesta luta diuturna pela afirmação dos direitos humanos das mulheres.

Fabiana Costa

Procuradora-Geral de Justiça

Ministério Público do DF e Territórios

PREÂMBULO PELO ESCRITÓRIO DA ONU MULHERES NO BRASIL

A violência contra mulheres e meninas é uma grave violação dos direitos humanos. Ela causa múltiplas consequências físicas, sociais, econômicas, sexuais e mentais, imediatas e de longo prazo, para mulheres e meninas. Além disso, a violência gera um efeito devastador no bem-estar das mulheres e constitui um obstáculo à sua plena participação na sociedade. As consequências negativas atingem não apenas as mulheres, mas também suas famílias, suas comunidades e o país como um todo. Os custos são enormes e envolve gastos relacionados à saúde, assistência jurídica e perdas de produtividade, impactando os orçamentos nacionais e o desenvolvimento geral do país.

Apesar dos importantes avanços alcançados nos últimos 30 anos em termos de legislação, políticas públicas e produção de informação e conhecimento sobre esse tema, os dados existentes mostram que a violência contra mulheres e meninas continua assumindo características de uma pandemia global.

No Brasil não tem sido diferente. O país, desde o processo de redemocratização na década de 80, vem construindo medidas de enfrentamento à violência contra as mulheres e meninas, fortemente marcadas pela criação de serviços especializados para atender as sobreviventes. O país também conta com dispositivos legais avançados, como é a Lei Maria da Penha.

No entanto, tanto aqui como em outras partes do mundo, tais esforços não têm sido suficientes para mudar normas sociais adversas, atitudes e comportamentos que perpetuam as desigualdades de gênero, raça, dentre outras, e geram discriminações múltiplas e compostas, que consistem nas causas estruturantes da violência contra as mulheres e meninas.

Além de garantir o igual acesso à justiça para aquelas que sofreram violência, com a responsabilização dos autores de violência e o atendimento por serviços de qualidade, é preciso adotar uma abordagem sistêmica e integral para prevenir a violência antes que ocorra e intervir antecipadamente em contextos de violências recorrentes.

Reconhecendo o valor e a importância das experiências e boas práticas na prevenção de múltiplas formas de violência contra mulheres e meninas, o Escritório da ONU Mulheres no Brasil tornou-se parceira do projeto Brasil-Austrália para promover o diálogo e o compartilhamento de conhecimento entre pesquisadores, profissionais e acadêmicos dos dois países, e assim contribuir para a formulação de políticas públicas. Esta publicação é um dos resultados dessa parceria, por meio da qual buscamos ampliar ainda mais o compartilhamento do conhecimento das reflexões e lições aprendidas até o momento.

O direito das mulheres e meninas de viver livres de violência é sustentado por acordos internacionais como a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discrimina-

ção contra as Mulheres (CEDAW), a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres de 1993 e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A eliminação da violência contra mulheres e meninas requer a consolidação de parcerias multifacetadas, mais investimento, mais conhecimento, mais ímpeto e mais trabalho colaborativo. A ONU Mulheres, Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, é uma parceira confiável de governos, sociedade civil, mídia e academia para garantir às mulheres e meninas o direito de viver sem violência.

Nosso agradecimento especial para as autoras que dedicaram seu tempo para compartilhar conosco essa jornada e nosso reconhecimento à Embaixada da Austrália no Brasil, ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a todas as instituições envolvidas no projeto.

Desejamos a todas as pessoas uma ótima leitura!

Anastasia Divinskaya

Representante do escritório da ONU Mulheres no Brasil

PREÂMBULO PELA EMBAIXADA DA AUSTRÁLIA NO BRASIL

O Relatório sobre o Intercâmbio de Pesquisa de Políticas de Gênero Austrália-Brasil é o resultado de uma colaboração acadêmica de mais de um ano. Os capítulos do relatório refletem as visões independentes – das de governo – dos autores sobre debates de políticas públicas atuais, ideias inovadoras e melhores práticas para fortalecer as abordagens sistêmicas para acabar com a violência de gênero e familiar na Austrália e no Brasil. Parablenizo os autores por seu compromisso com o fim da violência de gênero, por sua contribuição para as relações entre Austrália e Brasil e pelos significativos resultados apresentados, apesar dos desafios do trabalho remoto durante a pandemia da COVID-19.

A igualdade de gênero e a prevenção da violência contra mulheres e meninas são prioridades-chave para o governo australiano. No mundo, 243 milhões de mulheres e meninas são afetadas anualmente pela violência sexual ou física, enquanto, na Austrália, uma em cada três mulheres com mais de 15 anos de idade sofrerá violência física, e quase uma em cinco sofrerá violência sexual. Em resposta, o Plano Nacional da Austrália para Reduzir a Violência contra Mulheres e seus Filhos 2010-2022 reúne esforços governamentais e comunitários para alcançar uma redução real e sustentada da violência familiar, doméstica e sexual, e também sua prevenção. No Brasil, o governo australiano apoiou várias iniciativas para promover a igualdade de gênero e acabar com a violência de gênero, incluindo o intercâmbio de pesquisas realizado em junho de 2019 que levou ao estabelecimento desta aliança de pesquisa independente e autossustentável.

A violência contra mulheres e meninas é um assunto sério em qualquer momento, mas sobretudo agora durante a pandemia da COVID-19, o que torna este relatório ainda mais oportuno. A evidência é clara de que as medidas de isolamento social aumentam os riscos de violência de gênero, ao passo que os impactos econômicos da pandemia afetam as mulheres de forma desproporcional. Por esta razão, o governo australiano priorizou a proteção dos mais vulneráveis, incluindo mulheres e meninas, através da política “Parcerias para a Recuperação: Resposta de Desenvolvimento da Austrália para a COVID-19”. Espero que esta pesquisa colaborativa contribua para conversas mais amplas sobre o combate ao aumento da violência de gênero na Austrália e no Brasil relacionada à COVID-19.

Esta aliança funciona porque alavanca as semelhanças entre a Austrália e o Brasil. Compartilhamos sistemas federativos, com responsabilidades divididas entre os governos local, estadual e federal. Somos democracias vibrantes, abertas sobre nossos pontos fortes e potenciais áreas de melhoria. E embora tenhamos sistemas robustos para ajudar a prevenir a violência de gênero, sempre haverá áreas onde poderemos fazer mais, como, por exemplo, em resposta a questões emergentes como os impactos econômicos da violência, a tecnologia e o controle coercitivo.

Este relatório dá continuidade a uma frutífera parceria acadêmica entre a Austrália e o Brasil. Desejo aos pesquisadores e instituições envolvidos que continuem a ter sucesso à medida que avançam neste importante trabalho.

Timothy Kane

Embaixador da Austrália no Brasil

INTRODUÇÃO



INTRODUÇÃO

A presente coletânea de artigos é fruto de um projeto conjunto entre pesquisadores e profissionais brasileiros e australianos comprometidos com o trabalho de prevenção e enfrentamento à violência de gênero e familiar. Com o apoio da Embaixada da Austrália no Brasil e do escritório da ONU Mulheres Brasil, foi desenhado um projeto inovador para dar suporte ao intercâmbio e colaboração acadêmica entre os dois países, bem como para fomentar rede de colaboração entre especialistas e profissionais com o objetivo de aprofundar o debate sobre gênero e prevenção à violência familiar, extraindo lições das experiências concretas de política pública adotadas.

O projeto “Parceria Brasil-Austrália de Prevenção à Violência Doméstica e Baseada no Gênero” incluiu várias instituições. Entre elas, destacamos o papel da Coordenação do Núcleo de Gênero do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), juntamente com a *Monash Gender and Family Violence Prevention Centre* e a Faculdade de Justiça da *Queensland University of Technology*, na Austrália, na organização de conferências internacionais e da presente coletânea.

A iniciativa contou ainda com a participação ativa do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), do Grupo de Pesquisa de Política Criminal do PPG Direito do Centro Universitário UniCEUB, da Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (UnB) e do Observatório da Mulher contra Violência do Senado Federal. Do lado australiano, o projeto foi financiado pelo Conselho de Relações Austrália-América Latina (COALAR) e, além das instituições já mencionadas, recebeu a colaboração da *Australia’s National Research Organisation for Women’s Safety* (ANROWS) e da Universidade RMIT.

Em junho de 2019, como parte do planejamento do projeto, uma delegação de profissionais australianos de instituições governamentais, acadêmicas e jurídicas estiveram em visita ao Brasil (Brasília e São Paulo), com o objetivo de explorar o arcabouço das políticas públicas nacionais e fazer estudos de caso de programas específicos. Na sequência, em dezembro de 2019, uma delegação brasileira esteve na Austrália (Brisbane e Melbourne) para participar de oficinas e conferências com especialistas, bem como para conhecer programas bem-sucedidos na prevenção à violência contra a mulher.

Como resultado, o projeto produziu um diálogo aprofundado sobre políticas públicas e avançou em temas de vanguarda como o cálculo dos custos da violência doméstica, bem como de seus impactos no crescimento econômico. Também criou oportunidades de compartilhamento de boas práticas em promoção da igualdade de gênero, em particular na

prevenção primária, além de promover uma abordagem integrada entre sistemas de Justiça, Segurança Pública e Saúde. O objetivo é estabelecer, a partir desse esforço, arranjos colaborativos entre os dois países que contribuam para prevenção da violência de gênero e familiar, no Brasil e na Austrália.

NÚMEROS RELEVANTES

Prevenir a violência contra a mulher é prioridade global e meta dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (ODS). A Organização Mundial de Saúde (OMS) destaca a violência contra a mulher como um dos principais problemas globais de saúde pública.

No Brasil há uma tendência de elevação dos casos de feminicídio em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher – VDFCM. No ano de 2019, ocorreram 1.326 assassinatos de mulheres nesse contexto, uma tendência de crescimento de 7,1% em relação ao ano anterior (FBSP, 2020, p. 13). A pandemia do COVID-19 agravou o quadro: no primeiro semestre de 2020 houve uma elevação de 1,9% dos feminicídios em contexto de VDFCM em comparação com o mesmo período do ano anterior (FBSP, 2020, p. 12). Na Austrália, uma mulher é morta por semana como resultado de violência de parceiro íntimo, levando a Organização Não-Governamental (ONG) local *Our Watch* a considerar a questão uma emergência nacional de segurança pública. No Brasil, são registradas quatro mortes de mulheres por dia, índice alarmante. De acordo com o “Mapa da Violência contra a Mulher” (WAISELFISZ, 2015), o Brasil tem a quinta maior taxa de feminicídio do mundo atrás de El Salvador, Colômbia, Guatemala e Rússia.

Além de se constituir em violação dos direitos humanos, a violência contra a mulher resulta em pesados custos sociais, de saúde, de produtividade e econômicos. Segundo dados oficiais, 1,6 milhão de mulheres australianas com 15 anos ou mais de idade sofreram violência doméstica em algum momento da vida, sendo que, a cada ano, cerca de 150 mil delas passam por tal situação (ABS, 2018). A consultoria *PriceWaterhouse Coopers* estima que o custo da violência doméstica na Austrália é de AUD 21.7 bilhões por ano (PWC et al., 2015).

O estudo da *PriceWaterhouse* estimou a proporção de mulheres que sofreram violência na Austrália entre 2014-15 (1.032.835 mulheres), tendo calculado ainda os custos relativos a: perda de qualidade de vida (dor, sofrimento ou morte); custos para o sistema de saúde (incluindo tratamento psicológico para depressão e ansiedade); perda de produtividade, dano físico imediato; dano psicológico causado às crianças expostas à violência; custos para segurança pública, justiça e mecanismos de suporte às vítimas.

No Brasil, de acordo com estudo de prevalência da violência doméstica contra a mulher em nove capitais de estados do Nordeste, 27% das mulheres experimentaram em algum momento da vida violência psicológica exercida por parceiro íntimo e 17,3%, violência física (CARVALHO e OLIVEIRA, 2016). O mesmo estudo estimou que o impacto econômico do absenteísmo causado por violência doméstica seja de R\$ 975 milhões de reais por ano. O custo seria ainda maior se o levantamento considerasse gastos relacionados à Previdência Social, sistema de saúde e serviços públicos como assistência social, jurídica e policiamento. As pesquisas e as experiências australianas de medição dos custos econômicos da violência contra a mulher podem ajudar no desenvolvimento de metodologia mais ampla sobre o tema no Brasil.

BENCHMARKS INTERNACIONAIS

Na Austrália, a Lei de Direito de Família (*Family Law Act 1975 - Cth*) foi a primeira legislação a definir a violência doméstica. Desde então, todos os estados e territórios do país introduziram leis para tratar do tema. Em 2009, o Conselho dos Governos Australianos (*Council of Australian Governments*) lançou o primeiro plano nacional sobre o tema, cobrindo o período de 2009-2021, com o objetivo de reduzir a violência contra mulher e crianças. Em seguida, governos estaduais formaram comissões para avaliar e investigar a violência doméstica e familiar, tendo suas recomendações resultado em investimento de quase AUD 900 milhões em programas (RCFV, 2016; SPECIAL TASKFORCE ON DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE IN QUEENSLAND, 2015; STANDING COMMITTEE ON SOCIAL ISSUES, 2012). Apesar disso, as taxas de hospitalização por violência doméstica e assassinato por parceiros ou ex-parceiros íntimos seguem desafiando as jurisdições australianas (AHIW, 2018). Há muito o que a Austrália pode aprender com outros países a respeito de prevenção da violência baseada no gênero. Por isso, a parceria e o aprendizado com outras nações, como o Brasil, são tão importantes.

Os estados australianos de Victoria e Queensland têm sido pioneiros na implementação de políticas públicas inovadoras no enfrentamento à violência doméstica por meio dos Sistemas de Justiça Civil e Criminal. Em 2015, por exemplo, o estado de Queensland estabeleceu vara especializada em violência doméstica, na cidade de South Port (com previsão de expansão para outras localidades), exclusiva para o tratamento de casos de violência doméstica e familiar. A vara possui equipe experiente no tema, além de coordenar uma rede integrada de serviços de suporte às vítimas. Victoria tem duas varas de violência doméstica similares, nas cidades de Ballarat e Heidelberg. O Centro de Prevenção à Violência de Gênero e Familiar da *Monash University*, em Melbourne, é também internacionalmente conhecido pela excelência em pesquisas no tema.

Em paralelo ao trabalho dos governos federal e estaduais australianos, uma pesquisa acadêmica robusta sobre violência doméstica e de gênero emergiu, proporcionando um corpo crescente e confiável de evidências para embasar políticas públicas de prevenção e enfrentamento à violência de gênero, além de um entendimento mais completo sobre suas causas. Diversas universidades australianas vem ministrando cursos na graduação sobre prevenção à violência doméstica, criando novas disciplinas acadêmicas no tema. Tal contexto universitário de efervescência de pesquisas e estudos sobre o assunto têm provocado grande interesse de profissionais brasileiros em busca de colaboração acadêmica e desenvolvimento de habilidades e competências relacionadas à violência baseada no gênero.

Nesse sentido, uma recomendação-chave do painel de assessoramento do *Council of Australian Governments* ilustra o cenário australiano, ao orientar para o “reconhecimento de boas práticas australianas e internacionais no enfrentamento à violência contra mulheres e suas crianças” e “prover oportunidades de identificar, desenvolver e compartilhar abordagens integradas e inovadoras no tema” (COAG, 2016, p. xviii). Entretanto, até muito recentemente, a maior parte dos formuladores de políticas públicas e acadêmicos do país não consideravam abordagens inovadoras de países em desenvolvimento ou de nível médio de renda no tema, tais como as delegacias da mulher e a criminalização do feminicídio como tipo penal específico. Em 1985, o Brasil foi o primeiro país do mundo a estabelecer delegacia dedicada a receber vítimas de violência baseada no gênero. Evidências mostram que serviços essenciais especializados no atendimento de vítimas de violência doméstica são efetivos na redução do aumento de taxas de feminicídio no Brasil.

O Brasil possui políticas inovadoras de prevenção e resposta à violência doméstica e familiar, implementadas sobretudo após a introdução da Lei Maria da Penha, que mudou radicalmente a abordagem do tema no país. Entre essas iniciativas, destaca-se: o “Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres”, lançado em 2007; as “Casas da Mulher Brasileira” – centro único que reúne todos os serviços de atendimento às vítimas num único local; e as “Patrulhas Maria da Penha” da Polícia Militar. Desde 2006, o Brasil estabeleceu ainda varas e promotorias especializadas em violência domésticas, com estratégias de integração do sistema de Justiça aos demais serviços essenciais, tais como programas para agressores e Medidas Protetivas de Urgência. A Lei Maria da Penha também contribuiu para o crescimento do interesse acadêmico e de pesquisa sobre violência baseada no gênero no país.

Outra política brasileira em resposta à violência doméstica foi a criação do tipo penal de feminicídio. Trata-se de um fenômeno único da América Latina (outros 17 países da região adotaram o mesmo caminho), que levou a práticas inovadoras no Brasil, tais como o desenvolvimento de diretrizes para profissionais do judiciário. O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) criou e administra uma base de dados nacional sobre violên-

cia doméstica. Por tudo isso, é do interesse da Austrália fomentar colaboração e redes de pesquisa conjuntas com instituições brasileiras.

APRESENTAÇÃO DO LIVRO

A presente coletânea consolida os resultados do projeto de intercâmbio e sistematiza as discussões-chave e principais lições aprendidas por especialistas e profissionais brasileiros e australianos que atuam diretamente na prevenção da violência baseada no gênero. Esperamos que essa iniciativa possa fomentar uma rede de pesquisa colaborativa, engajando acadêmicos, profissionais e instituições dos dois países, criando oportunidades para o contínuo desenvolvimento de políticas públicas inovadoras de prevenção à violência doméstica e baseada no gênero nos dois países.

Os artigos selecionados cobrem uma ampla gama de temas, organizados em cinco seções, além desta introdução. A primeira é dedicada ao debate sobre desenhos e implementação de arcabouços econômicos, políticos e legais das políticas de prevenção à violência baseada no gênero. Entender a cultura organizacional das instituições de cada um dos países, bem como as bases sobre as quais têm sido construído o debate, é essencial para o sucesso de qualquer política ou programa.

A segunda seção traz uma discussão aprofundada sobre as políticas de prevenção brasileiras e australianas. Está organizada por área temática e reflete a categorização de políticas preventivas de nível primário, secundário e terciário. A terceira seção é dedicada à exploração das interseccionalidades entre gênero e prevenção à violência doméstica, com foco especial na importância de observar nuances de implementação como essenciais para o efetivo atendimento de grupos de mulheres marginalizadas em função de raça, etnia, deficiência física, status migratório, entre outras características. Esse tema é central para tomadores de decisão que precisam adaptar suas políticas para atingir grupos e localidades específicas.

A quarta seção reflete a preocupação crescente com a violência virtual e o uso de tecnologia na violência baseada no gênero. Embora o tema careça de mais pesquisa, decidimos destacar essa forma de violência baseada no gênero pela sua novidade. A seção final analisa boas práticas de políticas e programas de prevenção à violência doméstica e de gênero, que podem servir de inspiração para profissionais e tomadores de decisão em sua busca de atividades efetivas na prevenção à violência baseada no gênero.

O presente documento é produzido em duas versões idênticas, em português e inglês, de forma a maximizar o intercâmbio de ideias entre Brasil e Austrália e, espera-se, possa também inspirar experiências positivas também em outros países. Esperamos que esta coletânea possa servir para enriquecer o debate sobre a violência baseada no gênero, bem como para aprimorar as práticas adotadas no Brasil e na Austrália, fortalecendo ainda mais o laços de cooperação na área técnica e acadêmica entre os dois países.

Boa leitura!

Thiago Pierobom de Ávila

Aline Yamamoto

Cristina Elsner de Faria

Jude McCulloch

Kerry Carrington

(Conselho Editorial)

REFERÊNCIAS

ABS. **Personal safety survey 2017**. Canberra: ABS, 2018.

AIHW. **Family, domestic and sexual violence in Australia**. Canberra: AIHW, 2018.

CARVALHO, J. R.; OLIVEIRA, V. H. **Research on socioeconomic conditions and domestic and family violence against woman: executive report I, first wave 2016: prevalence of domestic violence and impact on new generations**. Fortaleza: UFC, 2016.

COAG – COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS. **COAG Advisory Panel on reducing violence against women and their children: Final Report**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2016.

FBSP– Fórum Brasileiro de Segurança Pública. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/10/anuario-14-2020-v1-interativo.pdf>>

PWC; OUR WATCH; VICHEALTH. **A high price to pay: The economic case for preventing violence against women**. 2015. Disponível em: <<https://www.pwc.com.au/pdf/a-high-price-to-pay.pdf>>

RCFV – ROYAL COMMISSION INTO FAMILY VIOLENCE. **Report of Royal Commission into Family Violence**. Melbourne: RCFV, 2016.

SPECIAL TASKFORCE ON DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE IN QUEENSLAND. **Not Now, Not Ever:** Volume 1, Report and Recommendations. Brisbane: Queensland Government, 2015.

STANDING COMMITTEE ON SOCIAL ISSUES. **Inquiry into domestic violence trends and issues in NSW.** Sidney, NSW: Legislative Council, NSW Parliament, 2012.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2015:** homicídios de mulheres no Brasil. Brasília: Flacso, 2015.

SEÇÃO 1

ENQUADRAMENTOS PARA ABORDAR POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA MULHERES E MENINAS



1.1 O PACTO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES: UM OLHAR COMPARADO ENTRE BRASIL E AUSTRÁLIA

Ana Paula Antunes Martins¹

Cristina Elsner de Faria²

Henrique Marques Ribeiro³

Renato Saeger Magalhães Costa⁴

INTRODUÇÃO

Brasil e Austrália são países que, embora distantes e distintos em diversos aspectos econômicos, políticos e culturais, compartilham uma semelhança relevante que nos aproxima: a organização do Estado na forma federativa. Por que isso importa? De que modo o federalismo como forma de organização do Estado contribui para a efetividade das políticas públicas? Como a organização do Estado influencia as políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para a superação da violência de gênero?

O federalismo é um sistema político implementado por apenas 28 países do mundo, que abrigam cerca de 40% da população mundial (ANDERSON, 2009). Sistemas federados se caracterizam pela união de entes políticos no intuito de organizar a gestão político-administrativa do território nacional, ancorado em uma governança cooperativa entre os diversos atores envolvidos no desenho e execução das políticas públicas. Esse sistema pode adquirir diversas formatações, sendo algumas *bottom-up* e participativas, e outras mais centralizadoras e *top-down*. Embora essa forma de organização do Estado não seja a mais comum, o federalismo é o sistema tipicamente encontrado em países com regimes democráticos, com população numerosa e/ou de ampla extensão territorial, ou ainda em países cujo histórico revelam a agregação de territórios anteriormente geridos de forma independente. Países em situação de pós-conflito ou em processo de aprofundamento da democracia usualmente optam pelo sistema federativo.

1 Doutora em Sociologia (UnB). Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (UnB). Consultora da ONU Mulheres para o enfrentamento à violência contra mulheres e meninas.

2 Cientista Política, com doutorado em desenvolvimento e cooperação internacional pela Universidade de Brasília. Especialista em gestão estratégica pela Fundação Dom Cabral.

3 Mestrando em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública, é Coordenador do Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal.

4 Advogado. Doutorando e Mestre em Direito pela University of Queensland, onde também leciona. Renato é autor de diversos artigos jurídicos e o coordenou o livro “Direito Público: Grandes temas” (2017).

Há, portanto, variações entre os modelos de pacto federativo implementados nos diversos países. Em alguns casos, o modelo federativo é mais centralizado, em outros há maior autonomia atribuída às unidades federadas. Também são observadas variações no que se referem às competências de cada ente federado, sendo alguns modelos mais compartilhados e outros mais segmentados. Há ainda distintas modelagens do processo representativo, visto que algumas das federações são parlamentaristas e outras presidencialistas. Isso significa que não há um sistema único ou mais apropriado de federação. Logo, o estudo sobre os arranjos institucionais e os modelos de operacionalização das políticas públicas se torna imprescindível para compreender os mecanismos de formulação, implementação e avaliação de políticas, de modo a experimentar novas abordagens de políticas inspiradas em boas práticas internacionais.

Tanto o Brasil como a Austrália, grandes federações democráticas situadas em um território extenso e diversificado (do ponto de vista climático, geográfico, cultural, étnico e racial), firmaram importantes compromissos com a equidade de gênero e a erradicação da violência contra as mulheres. Ambos os países compartilham também de desafios semelhantes no que se refere à capacidade do Estado de garantir a oferta de serviços públicos e o acesso da população nas mais diferentes localidades do território, inclusive em regiões remotas, o que requer uma modelagem do sistema federativo que permita um equilíbrio entre a coordenação nacional esperada para uma política de Estado e a flexibilidade requerida para atender demandas locais e respeitar especificidades regionais.

BREVE CONCEITUALIZAÇÃO SOBRE O FEDERALISMO

O significado de federalismo é bastante amplo e controverso. Dentre as muitas vertentes de discussões, merece destaque aquela acerca das significações do termo “federal”. John Quick e Robert Garran (1901), dois grandes nomes do constitucionalismo australiano, identificaram quatro principais dimensões para o conceito de “federal”. O primeiro frui da palavra latina *foedus* (origem etimológica da palavra “federal”), que significa pacto, acordo ou aliança. Federal, portanto, remete ao acordo entre entes independentes que se unem para a formação de um corpo político colegiado, respeitadas as identidades individuais de seus entes formadores.

No segundo sentido, federalismo se confunde com a natureza do próprio corpo político criado em razão do pacto. O termo “federal” remete ao resultado da união dos estados e não ao entendimento de alianças entre entes independentes. O terceiro e quarto sentidos analisados por Quick e Garran, contrariamente às dimensões anteriores, se referem ao governo federal em si, e não à organização dos entes políticos ou à formação do Estado. No terceiro sentido, “federal” é entendido como o sistema dual de governo, em específico no que refere à distribuição de poder no Executivo. E no quarto e último sentido, “federal” se relaciona à estrutura e composição das instituições governamentais criadas pela Constituição.

Em síntese, o modo e o contexto no qual um sistema federativo é construído impactam diretamente na origem e no tipo de instituições governamentais, seus processos decisórios, nível de autonomia e de centralização (ARONEY, 2009). Portanto, por mais que haja uma similitude estruturante entre os diversos Estados federativos no mundo, como é o caso da Austrália e do Brasil, há um amplo espectro de organização dos sistemas federativos, implicando a existência de distinções conceituais, práticas e políticas significativas entre cada sistema.

O FEDERALISMO NO BRASIL E NA AUSTRÁLIA

Como apresentado anteriormente, Austrália e Brasil são países federativos organizados mediante subdivisões territoriais – os estados – dotadas de certa autonomia. Em ambos os casos, por intermédio de um pacto, foi concebida uma entidade de caráter nacional: a União, no Brasil; e a *Commonwealth*, na Austrália. Trata-se, pois, de um arranjo democrático e descentralizado, no qual entidades políticas autônomas – em ambos os casos, antigas colônias de um regime imperial – passam a existir ao lado de, ou acordam para a formação de, uma unidade nacional. Todavia, como indicado por Aroney (2016), as peculiaridades observadas na organização político-administrativa de cada país remetem ao processo de origem da formação do sistema federativo.

Uma das principais inspirações para o desenho federativo dos países modernos foi a Constituição dos Estados Unidos da América. Naquele contexto, e conforme afirmado por um dos *founding fathers*, James Madison, a Constituição americana estaria dotada de um caráter “parcialmente federal, parcialmente nacional” (ROSSITER, 1961). Tal modelo e inspiração pode ser visto tanto na Austrália, quanto no Brasil.

Na Austrália, o processo formativo do ente federado resultou de um movimento de agregação (centrípeto). A agregação ocorre quando entes autônomos – as colônias pré-existentes – optam por se juntar para formar a *Commonwealth*. Promulgada em 1901, a Constituição da Austrália foi resultado de uma década de debates e convenções constitucionais dirigidas pelos representantes das colônias australianas. Havia clareza na intenção dos constituintes em firmar um pacto federativo que incluísse estruturas constitucionais, mas que garantissem a autonomia e a diversidade das colônias (ARONEY, 2009). Com efeito, a sintética constituição australiana provê limitados poderes à *Commonwealth*, reservando aos estados federados (os municípios não integram a estrutural federal da Austrália) a maior parcela das competências legislativas.

Já no Brasil, o processo foi majoritariamente por desagregação (devolutivo). Ou seja, um ente nacional centralizador e unitário – o Império, enquanto baseado provisoriamente no país – subdivide-se ao distribuir competências a entes menores, provendo-lhes de autonomia política limitada a um determinado território. A evolução de capitânias hereditárias

para províncias, e de províncias para estados sob o regime monárquico constitucional de 1824, evidencia a longevidade da caracterização federativa do Brasil por desagregação. E mais recentemente, com a Constituição de 1988 e a consequente Reforma Administrativa do Estado, os municípios passaram a integrar a estrutura federativa de entes nacionais adquirindo competências próprias e específicas.

Outra distinção significativa na formação do sistema federativo brasileiro e australiano reside no sistema jurídico adotado por cada país. O Brasil está inserido historicamente no contexto do sistema jurídico denominado Direito Civil (*civil law*), ao passo que a Austrália pertence à tradição do Direito Consuetudinário (*common law*). Dentro do sistema de *common law*, merece especial atenção o desenvolvimento da jurisprudência e das decisões judiciais como fonte legal e, por consequência, como forma de interpretação do texto constitucional. Ou seja, a história constitucional australiana se desenvolveu a partir de um progressivo incremento dos poderes do ente federal. No início da Federação, os estados constituintes possuíam maior poder em detrimento da *Commonwealth*, mas com o tempo esta última passou a assumir um maior protagonismo. Enquanto no Brasil, não obstante a descentralização fruto da Reforma Administrativa de 1990, o processo histórico revela um arranjo federativo altamente centralizado, no qual com o tempo os entes federados ganham um certo protagonismo no processo de adaptação e implementação de políticas nacionais.

Essa combinação de fatores – o processo originário da federação, o sistema jurídico e as influências histórico-culturais das instituições governamentais – aponta para distinções relevantes na responsabilização dos entes federados quanto à concepção e à implementação das políticas públicas, bem como à eficácia de seus resultados. Na Austrália, as decisões judiciais tomadas pela composição originária da *High Court of Australia*, surgida em 1903, consolidou os princípios da reserva de poderes (*reserved powers*), segundo o qual todos os poderes não expressos na Constituição são de competência dos Estados, sendo vedado à *Commonwealth* legislar sobre o tema; e da imunidade intergovernamental implícita (*implied inter-governmental immunities*), que prevê uma proteção aos Estados contra interferências feitas pela *Commonwealth*. Esses dois princípios são fundamentais para a interpretação da estrutura federativa australiana, pois exprimem a intenção original dos constituintes em assegurar aos estados autonomia normativa, devendo a *Commonwealth* restringir-se ao seu limitado campo de atuação.

Em 1920, porém, com a paradigmática decisão no caso conhecido como *Engineers Case (Amalgamated Society of Engineers vs Adelaide Steamship Co Ltd (1920) 28 CLR 129)*, concebeu-se uma alteração na balança federativa. As competências do ente Federativo foram alargadas, o que apenas foi parcialmente restabelecido pela doutrina criada no caso de *Melbourne Corporation (Melbourne Corporation vs Commonwealth (1947) 74 CLR 31)*. Veja-se, portanto, que a história constitucional australiana se desenvolveu a partir de um progressivo incremento dos poderes do ente federal. Se no início da Federação os estados

constituintes possuíam maior poder em detrimento da *Commonwealth*, com o desenvolver da história esta última passou a assumir um papel de maior protagonismo.

Atualmente, a *Commonwealth* exerce, portanto, um papel de concertação do diálogo e de convergência de posições dos estados na proposição de diretrizes nacionais, valendo-se para tanto de mecanismos de concertação nacional de políticas, a exemplo do *Council of Australian Governments* e do *National Cabinet*. Porém, o núcleo legislativo e a responsabilização pela efetiva aplicação de políticas públicas permanecem no âmbito estadual. Ou seja, no modelo federativo australiano confia-se aos estados a implementação e a eficácia das políticas públicas. Vê-se, enfim, na Austrália, um modelo parcialmente nacional (com predominância financeira e diretiva da *Commonwealth*) e parcialmente federal (com a maior parte das competências materiais e legislativas atribuídas aos estados, bem como a responsabilização sobre a implementação das políticas e os resultados alcançados).

No Brasil, a trajetória histórica aponta para uma prática de arranjo federativo altamente centralizado, diferenciando-se nesse ponto do processo histórico ocorrido na Austrália. As raízes históricas do federalismo brasileiro também remontam ao período colonial e ao modelo de descentralização política optado pela corte Portuguesa. A formação de um regime monárquico constitucional em 1824 evidencia a longevidade da caracterização centralizadora do sistema federativo do Brasil.

Como resposta às tendências centralistas históricas que antecederam o processo constituinte que deu origem à Constituição Federal de 1988, a formatação do sistema federativo contemporâneo buscou desenhar mecanismos que assegurassem uma maior descentralização de poderes – tanto entre os entes federados, como entre as instituições governamentais de um mesmo ente. Tal fato é evidenciado pelas medidas adotadas no início da década de 90, quando o *modus operandi* da Administração Pública brasileira passou por uma substancial reforma permeada pela concepção de que a prestação de serviços públicos deve ser descentralizada, para que seja mais democrática, equânime e socialmente justa. Outra motivação foi a de tornar a implementação das políticas mais eficientes ao delegar autoridade aos estados, ao mesmo tempo em que as práticas de controle e fiscalização da sociedade se tornariam mais efetivas (ARRETCHE, 1996; FARAH, 2001; ABRUCIO, 2010).

Assim sendo, a reforma administrativa brasileira transferiu um conjunto significativo de atribuições de gestão de políticas públicas, antes concentradas no governo federal, para os níveis estadual e municipal de governo. Contudo, essa ampliação de atribuições dos entes subnacionais, em um país tão heterogêneo e desigual como o Brasil, logo se deparou com situações de baixas capacidades técnica, gerencial e financeira da maior parte de seus municípios. As expressivas desigualdades e heterogeneidades regionais induziram gradualmente, ao longo das últimas duas décadas, a um movimento de volta à centralização decisória por parte do governo federal, em específico na gestão de políticas públicas sociais.

Esse processo de centralização foi materializado na “criação de sistemas, planos ou programas nacionais com incentivos à adesão dos entes subnacionais, combinada à exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes, como (...) o atendimento a padrões de execução das políticas” (LOTTA, GONÇALVES e BITELMAN, 2014, p. 15). Como consequência, mesmo que observando diferentes graus de institucionalização, a prestação de serviços públicos foi reorganizada a partir da lógica de grandes sistemas nacionais, ou ao menos da construção de planos nacionais de políticas públicas.

Frente ao exposto, cabe ressaltar que, como fruto dessas nuances históricas e dos desdobramentos decorrentes da evolução constitucional dos países, a caracterização de cada Estado federal comporta inúmeras distinções práticas. E são essas práticas que, por sua vez, impactam diretamente na conformação das instituições e suas culturas organizacionais, nos arranjos políticos para execução de programas em âmbito nacional e na distribuição e equilíbrio de poderes entre os entes federados. É, portanto, imprescindível evidenciar que o desenvolvimento histórico, constitucional, político e legal da Austrália e do Brasil revelam sua heterogeneidade, a despeito de partilharem do mesmo princípio federativo para organização político-administrativa das instituições de governo e dos mecanismos de formulação e execução de políticas públicas.

O DESENHO FEDERATIVO E A POLÍTICA DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES NO BRASIL E NA AUSTRÁLIA

Dentre as políticas sociais, chama a atenção a complexidade inerente ao problema da violência contra as mulheres (ONU MULHERES, 2015). Por requerer a articulação de um conjunto de serviços essenciais prestados por diferentes atores e setores (como educação, saúde, policiamento, justiça e serviços sociais), a política de enfrentamento à violência contra as mulheres se tornou objeto de atuação do ente federado, tanto no Brasil como na Austrália. A expectativa é que tais serviços, ao serem realizados de maneira coordenada, possam contribuir para cessar a violência e mitigar suas consequências sobre o bem-estar, saúde e segurança das mulheres vítimas de violência.

É justamente nesse contexto, ao se refletir sobre as melhores formas de articular as diversas frentes de atuação requeridas na política de enfrentamento à violência e aumentar a eficácia de sua implementação, que a discussão sobre os sistemas federativos e seus distintos modelos de organização político-administrativa ganham relevância. A análise do papel assumido pela União (no caso brasileiro) e pelo *Commonwealth* (no caso australiano) aponta para diferenças que vão muito além daquelas identificadas no processo de formação do Governo Central. Constatam-se modos distintos na coordenação política e na responsabilização dos entes federados, no processo de construção de políticas nacionais e na autonomia atribuída aos entes federados para a execução dessas políticas e,

inclusive, na convergência de esforços de um amplo conjunto de atores governamentais e não-governamentais.

No Brasil, a violência contra as mulheres passou a ser entendida como um problema público apenas em meados da década de 1970, como resultado dos esforços de movimentos feministas. Mas foi apenas na década seguinte que o Estado assumiu sua responsabilidade na formulação e implementação de políticas com vistas ao enfrentamento dessa questão. Em 1985, foi inaugurada, em São Paulo, a primeira Delegacia de Defesa da Mulher (DDM). E, somente em 2006, foi aprovada a Lei Maria da Penha, que é o principal marco legal no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres no Brasil. Além de tratar de mecanismos para assegurar a imputação de pena ao agressor, a Lei Maria da Penha trouxe diretrizes gerais para a instituição de políticas públicas abrangentes com vistas ao enfrentamento da violência contra mulheres (ARTIGO 19, 2015).

Mais recentemente, foi promulgada a Lei do Feminicídio (BRASIL, 2015), que impactou as práticas institucionais e o funcionamento dos serviços prestados pela rede de atendimento, tornando-se uma referência global no enfrentamento à violência contra as mulheres. Apesar dos notáveis avanços na promoção de políticas públicas para mulheres em situação de violência, as maiores preocupações da atualidade estão centradas na permanência e na expansão da rede de proteção, bem como no acesso equânime aos serviços, dadas as profundas e estruturais desigualdades raciais e étnicas existentes no Brasil.

Sob o ponto de vista do modelo federativo brasileiro, a rede de atendimento a mulheres em situação de violência reflete as características de centralidade do Governo Federal e de gestão por desagregação de atribuições (modelo federativo por devolução) analisadas no processo de formação do sistema federativo do País. No âmbito nacional, o órgão responsável pelo controle externo do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, busca construir e disseminar diretrizes para a atuação dos poderes judiciários estaduais no atendimento a mulheres em situação de violência (BRASIL, 2018). O Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) aprovaram, em parceria, a Resolução Conjunta n. 05/2020, que instituiu o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, em processo de disseminação em todo o território nacional. Vale destacar que o CNMP também tem relevante atuação no desenvolvimento de práticas de prevenção à violência, o que inclui orientar a atuação de titulares dos ministérios públicos estaduais no enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres.

No âmbito do Poder Executivo Federal, por intermédio da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), foi lançada a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. E, para operacionalizá-la, foi lançado, em 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (com uma nova edição revisada em 2011), que consiste em um acordo entre governo federal e governos estaduais e municipais para o planejamento e implementação de ações no escopo da política nacional (BRASIL, 2007).

Outro ponto a ser destacado é que as principais políticas públicas para mulheres, incluindo as específicas sobre violência, foram formuladas a partir de processos de participação social, por meio conferências públicas realizadas nos municípios, nos estados e em nível nacional (entre 2003 e 2015). Essa abertura participativa evidencia o esforço do Governo Federal para implementar mecanismos que assegurassem uma maior descentralização de poderes na etapa de formulação de políticas públicas.

Seja pela disseminação de diretrizes jurídicas por instituições do ente federal, ou ainda pela estratégia de execução da política pública, estruturada sob a tutela de um sistema nacional, a política de enfrentamento à violência contra as mulheres passa pela centralidade do tema na agenda do Governo Federal, sofrendo por vezes da descontinuidade de ações ou ainda pela falta de priorização frente a outras agendas de relevância nacional. Todavia, os esforços envidados para induzir uma maior descentralização política aos demais entes federados – objeto da reforma administrativa da década de 1990 – devem também ser repensados com o intuito de assegurar não apenas a formatação de mecanismos participativos no processo de formulação de políticas, mas também confiar aos Estados e Municípios a execução das ações planejadas e cobrar sua responsabilização compartilhada dos resultados alcançados.

O desenho federativo da Austrália, assim como ocorre com o Brasil, também apresenta impactos claros na estratégia política e na implementação de ações voltadas ao combate à violência contra as mulheres. Todavia, a característica predominantemente observada é a da agregação, em que os estados adquirem o protagonismo na formatação e implementação da política e, portanto, também a responsabilização pelo cômputo e efeitos das medidas adotadas. Importa ainda assinalar que a Constituição da Austrália não contém um rol de direitos fundamentais. Não há, no nível federal, nenhuma *Bill of Rights* ou semelhante carta de direitos humanos. Com efeito, a Austrália é o único país de tradição Ocidental no mundo sem nenhuma carta de direitos fundamentais, resguardando-se à *Commonwealth* a observância dos tratados internacionais aos quais a Austrália é signatária. Alguns entes federativos, no entanto, possuem leis que garantem direitos fundamentais aos seus cidadãos (*Charter of Human Rights*), como é o caso do estado de Victoria, do Território da Capital da Austrália e, mais recentemente, do estado de Queensland.

Nesse primeiro ponto, evidencia-se que uma análise profunda acerca do tratamento legal ao combate à violência contra as mulheres teria que apreciar todas as diferentes nuances de cada estado, para além de uma visão geral quanto às competências da *Commonwealth*. Convém, no entanto, analisar apenas este último aspecto, vislumbrando-se um panorama mais abrangente do papel do ente federal australiano no enfrentamento à violência contra as mulheres. Dentre os poderes assignados à *Commonwealth*, os artigos 51 e 52 da Constituição australiana contêm um rol taxativo de competências relativas ao matrimônio e à proteção a crianças, sob a ótica do direito de família (*Family Law Act*, 1975). É sob essa autoridade que o ente federal produz leis acerca da violência doméstica.

Por meio da Lei do Direito de Família, dá-se um tratamento nacional à questão de combate à violência contra a mulher, destacando-se aqui a ênfase da legislação australiana para a violência doméstica, na família ou sexual. Tal lei serve não apenas para permitir que a Commonwealth produza ações e formule diretrizes políticas relacionadas ao tema, ancorada em processos participativos envolvendo os diversos entes federados, mas também cumpra a função de se tornar verdadeira baliza legal aos estados que, conforme anteriormente assinalado, são os entes responsáveis por produzir suas leis e as moldar de acordo com as suas particularidades locais. Ou seja, a partir do arcabouço legal produzido pela *Commonwealth*, os entes federados não apenas assumem o papel de adequação das leis e suas normativas à realidade de seu território, mas também se tornam os principais atores na execução das ações e os responsáveis pelos resultados alcançados no local.

Refletindo sobre a perspectiva das responsabilidades do ente federal, deve-se assinalar duas formas de atuação adotadas pela *Commonwealth*. A primeira, considerada como uma atuação mais direta, em que ações mais assertivas são executadas para o combate à violência contra as mulheres. Já na segunda, de forma indireta, o Governo Federal fomenta a ação da iniciativa privada e do terceiro setor no combate ao crime.

Na primeira perspectiva apresentada, destacam-se ações de prevenção e o papel educacional exercido pela *Commonwealth*, o que caracteriza uma iniciativa política de prevenção primária da violência contra as mulheres. É praxe utilizar-se de meios de comunicação audiovisual para a conscientização dos diversos grupos comunitários. O ente federal se responsabiliza por aparelhar não apenas as instituições públicas com as ferramentas necessárias à repressão da violência, mas também por investir em ações preventivas e educacionais para a população, inclusive tendo como alvo as regiões com maiores índices de criminalidade contra as mulheres.

Merece destaque o papel exercido pelo governo federal australiano na construção do *National Plan to Reduce Violence Against Women and their Children 2010-2022*, que resultou do trabalho articulado com os estados por meio do *Council of Australian Governments Advisory Panel on Reducing Violence Against Women and their Children*. A partir de processos de consultas e em comum acordo entre os entes federados, foi formulado um plano nacional para o enfrentamento à violência contra as mulheres, contendo seis áreas de ação e 28 recomendações. Dessas recomendações, resultaram: a implementação de um programa nacional de aconselhamento para mulheres vítimas de violência; a criação de uma *hotline* de ajuda 24 horas para as vítimas; a destinação orçamentária para programas de enfrentamento à violência doméstica; e um aumento no marketing e na propaganda sobre o tema. Importa assinalar que, na Austrália, normas relacionadas à atuação policial e ao direito penal, diferentemente do Brasil, são de competência estadual. E que, no âmbito do direito de família, há uma legislação federal sobre as medidas protetivas um dos principais marcos jurídicos de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFCM).

Atualmente está em curso o Terceiro Plano de Ação, concebido a partir do Plano Nacional, no qual o Governo Australiano – por meio da ANROWS – se compromete a desenvolver e implementar um sistema nacional de avaliação de riscos, assim como princípios para sua gestão, visando garantir a segurança das crianças e membros da família em situação de risco ou expostos à violência.

Para além do acima descrito, o fomento e a destinação de recursos públicos para entidades privadas são, em suma, a segunda forma de atuação da *Commonwealth* para o combate à violência contra as mulheres. Existem várias ONGs e agências que cuidam dos casos de violência contra as mulheres. Tais entidades de cunho social recebem ajuda financeira direta do governo federal, por meio da alocação e aprovação das verbas via orçamento federal, com base na definição em comum acordo de um conjunto de ações e intervenções a serem executadas por essas instituições. Atualmente existem seis redes de organizações privadas ou do terceiro setor que recebem dinheiro anualmente pelo orçamento federal, todas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e ao auxílio das vítimas de tais crimes.

Como as instituições privadas recebem dinheiro público para a realização de tais programas, elas devem prestar relatórios e comprovar a sua atuação e performance. À *Commonwealth* compete exercer a função de monitoramento das ações implementadas e avaliação dos resultados alcançados, para o que usualmente são utilizados mecanismos de consulta junto aos beneficiários, além de instrumentos para avaliação de riscos de violência doméstica e familiar implementados pela ANROWS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não cumpre aqui analisar pormenorizadamente as similaridades e distinções entre tais sistemas. Tampouco será o foco deste capítulo realizar um estudo da formação e evolução federativa da Austrália e do Brasil. No entanto, é imprescindível evidenciar que o desenvolvimento histórico-legal da Austrália e do Brasil impõe modelos que, num primeiro momento, são homogêneos, mas que, se postos sob maior investigação, revelarão sua heterogeneidade. Assim sendo, a análise da efetividade e da estratégia para implementar as políticas de prevenção à violência contra as mulheres requer, inicial e impreterivelmente, a compreensão do desenho histórico-constitucional do federalismo na Austrália e no Brasil.

É com base na compreensão dessa dinâmica dos sistemas federativos para organização político-administrativa do território que um olhar comparado das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres poderá ser utilizado para extrair lições aprendidas e repensar novas formas e alternativas para as políticas implementadas tanto no Brasil como na Austrália.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. Desafios contemporâneos para a reforma da administração pública brasileira. *In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. Administração Pública: coletânea*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 2010, p.537-548.

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

ARONEY, N. **The Constitution of a Federal Commonwealth: the making and the meaning of the Australian constitution**. Cambridge University Press. 2009.

ARONEY, N. **Types of federalism**. Max Planck Encycloepadia of Comparative Constitutional Law. 2016.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. T. **Trajatória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

ARTIGO 19. **Violência contra a mulher no Brasil: acesso à informação e políticas públicas**. São Paulo, 2015.

BRASIL. **Formulário de avaliação de risco FRIDA**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2019/novembro/Frida_1.pdf>

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. 2006.

BRASIL. **Lei n. 13.104, de 9 de março de 2015**. 2015.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. 1990.

BRASIL. **Manual de rotinas e estruturação dos juizados de violência doméstica e familiar**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>>

BRASIL. **Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**. Brasília: SPM, 2007.

CDH – COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E PARTICIPAÇÃO LEGISLATIVA, SENADO FEDERAL. **Relatório nº 1, de 2016, de avaliação de políticas públicas de enfrentamento à violência contra a mulher.** Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/avaliacao-de-politicas-publicas-adotadas-pelo-poder-executivo-relacionadas-a-medidas-de-enfrentamento-a-violencia-contra-a-mulher>>. Acesso em: 13 jan. 2020.

FARAH, M. F. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p.119-144, 2001.

FIGUEIREDO, H. C. **Saúde no Brasil: Sistema constitucional assimétrico e as interfaces com as políticas públicas.** Juruá Editora, 2015.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: jan. 2020.

LAVALLE, A. G.; BARONE, L. S. Conselhos, associações e desigualdade. *In*: ARRETCHE, M. **Trajетórias da desigualdade: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos.** São Paulo: Unesp, 2015. p. 51-108.

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

MADEIRA, L. M. Federalismo e institucionalização de políticas públicas de direitos humanos no Brasil pós-democratização. *In*: DEMARCO, D. J. **Gestão pública, município e federação.** Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 75-106.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.** 2013.

QUICK, J.; GARRAN, R. **The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth.** Angus and Robertson, 1901.

RIBEIRO, H. M. A avaliação de impacto legislativo como Instrumento de equilíbrio do pacto federativo. *In*: MENEGUIN, F. B.; SILVEIRA, R. **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação.** Brasília: Senado Federal, 2017.p. 70-87.

ROSSITER, C. **The Federalist Papers.** New American Library of World Literature, 1961.

TOMIO, F. A criação de municípios após a Constituição de 1988. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 48. São Paulo, fev. 2002. DOI:<<https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000100006>>.

ONU MULHERES. **Essential services package for women and girls subject to violence**. 2015.

1.2 DESENVOLVIMENTO/COORDENAÇÃO DAS POLÍTICAS NO CONTEXTO FEDERAL: UMA PERSPECTIVA AUSTRALIANA

Heather Nancarrow⁵

INTRODUÇÃO

A *Commonwealth* da Austrália é formada por seis estados federados (Queensland, New South Wales, Victoria, Tasmania, South Australia e Austrália Ocidental) e dois territórios com governo próprio (Território do Norte e Território da Capital Australiana). Conselhos de governo local (ou municipalidades) operam em cada um dos seis estados e no Território do Norte.

Os estados e territórios têm a responsabilidade primordial das políticas e programas em resposta à violência sexual, doméstica e familiar, incluindo as leis civis e criminais, o policiamento, a intervenção em situações de crise e junto ao agressor, além dos serviços corretivos (prisões, fiança e custódia), o mesmo ocorrendo com relação às políticas sociais em áreas como o abrigo. Entretanto, cabe ao governo federal a responsabilidade pela *Family Law* (Direito de Família), que afeta questões de casamento (de fato e de direito) e assuntos a ele relacionados como divórcio, partilha de bens, guarda, residência e direito de visita dos filhos, quando não há consenso entre os pais. A violência doméstica e familiar é um dos fatores em muitos dos casos em que falta esse consenso e, portanto, algumas leis da *Commonwealth* interagem com leis estaduais e territoriais relacionadas à violência doméstica e familiar. Notadamente, nenhuma jurisdição australiana se dedicou a tratar a violência contra as mulheres (por exemplo: leis de violência doméstica e sexual podem ser usadas também por homens que atendam critérios mínimos, como estarem em relacionamento relevante e sujeitos a atos vedados pela lei).

O governo federal financia programas tais como Serviços de Família e Relacionamento cujo objetivo é “fortalecer relações familiares, prevenindo sua ruptura e garantindo o bem-estar e a segurança dos filhos a partir de amplo aconselhamento e educação”.⁶

Governos locais têm tradicionalmente evitado se engajar no provimento de serviços sociais, inclusive em resposta à violência doméstica, familiar e sexual. Entretanto, eles vêm crescentemente se envolvendo no trabalho de prevenção primária (endereço a causa estrutural

5 CEO da organização australiana *National Research Organisation for Women's Safety*. Por quase 40 anos, Heather tem trabalhado em serviços comunitários, políticas governamentais e pesquisa para lidar com a violência contra as mulheres na Austrália.

6 Disponível em: <<https://www.dss.gov.au/families-and-children-programs-services-parenting-families-and-children-activity/family-and-relationship-services>>

da violência contra a mulher – a desigualdade de gênero – para impedir a violência antes que aconteça). Municipalidades em Victoria atuam nessa linha há muitos anos, fazendo com que o estado tenha o mais forte histórico de prevenção primária da violência contra as mulheres de todos os estados e territórios australianos. Em março de 2020, o estado de Victoria passou a Lei de Igualdade de Gênero (*Gender Equality Act 2020*), exigindo dos serviços públicos, governos locais, universidades e outras organizações que desenvolvam um Plano de Ação para Igualdade de Gênero a cada quatro anos, realizando relatórios de progresso sobre sua implementação a cada dois anos. A medida alinha-se ao *Workplace Gender Equality Act 2012* da *Commonwealth* (que substituiu o *Equality Opportunity for Women in the Workplace Act 1999*, para promoção de igualdade de oportunidades para mulheres no trabalho).

COORDENAÇÃO FEDERAL DE ESFORÇOS PARA COMBATER A VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Embora a *Commonwealth* não tenha responsabilidade primária pelas leis e políticas relativas à violência doméstica, sexual e familiar, ela atualmente desempenha liderança e coordenação nacional no tema a partir de seu plano de 12 anos sobre o tema. Trata-se do *National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010-2022*⁷, voltado para a violência doméstica, familiar e sexual. O projeto do Plano Nacional (*Time for Action*) foi preparado pelos membros do Conselho Nacional para Reduzir a Violência contra as Mulheres (*National Council to Reduce Violence against Women*), formado por dez especialistas independentes, estabelecido pelo gabinete do primeiro ministro australiano em 2008. Ele forneceu as bases para o Plano Nacional cuja execução está a cargo do Conselho dos Governos Australianos (*Council of Australian Governments - COAG*), um mecanismo de negociação de ações em temas relevantes para a agenda política nacional que realiza pactuações entre os níveis federal, estadual e territorial de governo. O Plano Nacional objetiva seis metas:

- Comunidades seguras e livres de violência
- Relações respeitadas entre as pessoas
- Comunidades indígenas fortalecidas
- Serviços capazes de atender as necessidades de mulheres e crianças vítimas de violência
- Resposta efetiva da parte da Justiça
- Interrupção da violência por parte do agressor e sua respectiva responsabilização

O Plano Nacional estabelece três organizações nacionais de suporte ao atingimento de seus objetivos: i) Organização Nacional de Pesquisa para Segurança das Mulheres da

7 Íntegra disponível em: <https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/o8_2014/national_plan1.pdf>

Austrália (*Australia's National Research Organisation for Women's Safety - ANROWS*)⁸, responsável pela construção de uma base de evidências e dados para apoiar as políticas e práticas adotadas; *ii) Our Watch* (organização líder na prevenção primária à violência contra mulheres e crianças no país)⁹, focada no desenvolvimento e na implementação de iniciativas de prevenção primária (endereçoando as causas primárias da violência contra as mulheres para impedir que ocorra); e *iii) a linha "1800RESPECT" (National Sexual Assault, Domestic Family Violence Counselling Service)*¹⁰, número nacional gratuito de aconselhamento e encaminhamento para serviços de suporte.

O Plano Nacional é implementado por meio de uma série de quatro planos subsequentes de ação, com três anos de duração cada um, desenvolvidos por meio de acordo entre as lideranças dos governos federal, estadual e territorial, sob a coordenação do governo federal e em consulta como o terceiro setor. O quarto e último plano de ação do corrente Plano Nacional começou em julho de 2019. Ele identifica cinco prioridades de ação para os próximos três anos, com foco em: *i) prevenção primária, ii) suporte aos aborígenes e às mulheres da Ilha do Estreito de Torres e a seus filhos, iii) respeito às experiências vividas e aos saberes dos diversos grupos de mulheres, iv) resposta à violência sexual e ao assédio, e v) aumento ao suporte e capacidade de resposta do sistema de serviços.*

INSTRUMENTOS DE INTEGRAÇÃO INTERSETORIAL DOS SERVIÇOS

Alguns estados e localidades possuem uma resposta comunitária à violência doméstica e familiar integrada e baseada no modelo de Duluth, Minnesota – concentrados em respostas legais da polícia e da justiça para garantir a responsabilização dos agressores, com disponibilização de aconselhamento e serviços de suporte para as vítimas, além de programas educativos para os agressores. Mais recentemente, os governos estabeleceram iniciativas voltadas para o provimento de resposta mais integral e coordenada dos serviços comunitários e/ou da justiça. Por exemplo, Segurança da Família Victoria (*Family Safety Victoria*) estabeleceu A Porta Laranja (*The Orange Door*), polos de segurança e suporte, que reúnem em um único lugar profissionais especializados em serviços laborais, familiares, aborígenes, e para agressores. Esses serviços, bem como a polícia e os sistemas correccionais, encontram-se também no mesmo local, coordenado pelos Serviços de Segurança para Mulheres (*Women's Safety Services*) em Adelaide, Sul da Austrália, para reduzir o ônus para as mulheres de terem que procurar serviços de violência doméstica e familiar (VDFCM) em diferentes locais.

A maior parte das jurisdições australianas estabeleceram mecanismos para coordenar a avaliação e gestão de riscos por meio de um plano de segurança, com foco em famílias cujo

8 Mais informações em: <https://www.anrows.org.au/>

9 Mais informações em: <https://www.ourwatch.org.au/>

10 Mais informações em: <https://www.1800respect.org.au/>

risco de letalidade ou dano seja considerado alto. Equipes de Alto Risco em Queensland, por exemplo, compartilham informações sobre famílias de maior risco de ocorrência de violência ou fatalidade imediata com várias agências de governo: polícia, serviços corretivos, de saúde, de abrigamento, programas de intervenção junto ao agressor, bem como de aconselhamento e suporte às vítimas. As equipes coordenam ações imediatas da parte dessas agências para aumentar a segurança das vítimas e seus filhos, responsabilizando também os autores. O aspecto-chave do manejo de alto risco é o compartilhamento de informações entre um espectro relevante de atores governamentais e do terceiro setor, requerendo legislação e protocolos específicos de privacidade para sua execução. Equipes dessa natureza, usando diferentes nomes, existem em todas as jurisdições australianas.

COMO ALOCAR RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM CONTEXTO DE CORTES DE GASTOS?

Conforme observado anteriormente, os estados e territórios possuem responsabilidade primária pela resposta à violência doméstica, sexual e familiar, e assim a destinação orçamentária para essas ações varia conforme a jurisdição. Grandes investimentos em prevenção e na resposta à violência contra as mulheres têm sido notados na esteira de grandes pesquisas sobre o contexto do país, a exemplo da *Victoria's Royal Commission into Family Violence* (2016), que resultou em 27 recomendações e investimento de mais de 2 bilhões de dólares australianos (AUD); e da *Queensland Premier's Special Taskforce in Domestic and Family Violence* (2015), que produziu 140 recomendações e um investimento significativo, de valor total desconhecido. É importante notar que o plano nacional mencionado anteriormente não substitui, mas provê diretrizes de coordenação para os planos estaduais e territoriais cuja capacidade de resposta e mobilização de recursos respondem melhor aos contextos locais.

Ciclos políticos também produzem flutuações na alocação orçamentária para o tema. Por exemplo, antes da eleição federal de 2019, o governo australiano anunciou um pacote de iniciativas na área de AUD 328 milhões, intitulado *Our Investment in Women's Safety*¹¹ como parte de seu compromisso com o quarto plano de ação do plano nacional¹², caso fosse reeleito (e foi). Deste total, AUD 68,3 milhões seriam para atividades de prevenção primária, AUD 64 milhões para o serviço 1800 RESPECT, AUD 82,2 milhões para melhorar os serviços da linha de frente do enfrentamento à VDFCM, AUD 78,4 milhões para abrigos seguros, e AUD 35 milhões para estratégias de suporte e prevenção para as comunidades das nações originárias (aborígenes e nativos do Estreito de Torres). Esse é o maior investimento do Governo australiano dos últimos planos de ações do corrente Plano Nacional. O total de investimento nacional para gestão de crises, serviços e respostas jurídicas, responsabilidade primária dos estados e territórios, entretanto, é desconhecido.

11 Mais informações em: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/03_2019/our-investment-womens-safety-5-march-2019.pdf

12 Mais informações em: https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/08_2019/fourth_action-plan.pdf

PRINCIPAIS DESAFIOS E ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO DE RISCO

O Plano Nacional de 12 anos é ambicioso em sua visão e longevidade: requer compromisso renovado da parte de governos consecutivos em nove jurisdições (a *Commonwealth*, estados e territórios da Austrália), cujo grau de maturidade de respostas em políticas de prevenção e enfrentamento à violência contra a mulher variam. Os riscos associados à necessidade de compromisso continuado foram parcialmente reduzidos com a elaboração de uma série de planos de ação de 3 anos cada um, negociados por meio da COAG. Significa que os compromissos são periodicamente repactuados e assim podem refletir novas prioridades políticas e de atuação.

O aumento da conscientização e da confiança na resposta efetiva dos sistemas à violência contra a mulher tem resultado em aumento das denúncias à polícia e a outras agências governamentais, passando a impressão de um crescimento das taxas de violência de gênero. Dados periódicos do Bureau Australiano de Estatísticas contidos no *Personal Safety Survey* (ABS, 2017) indicam que as taxas de violência por parte de parceiros íntimos permaneceram as mesmas, enquanto o estudo liderado pela ANROWS, intitulado *National Community Attitudes towards Violence against Women Survey* (WEBSTER et al., 2018) mostram melhoria no conhecimento e atitude dos australianos com relação à violência contra as mulheres e quanto à equidade de gênero.

Homicídios resultantes de violência doméstica respondem por 45% de todos os homicídios no país, com as mulheres como maioria entre as vítimas. Em 2015-16, o homicídio cometido por parceiro íntimo estava em 0,26 por grupo de 100 mil habitantes, nível mais baixo desde 1989-90 (GOLDSWORTHY, 2019). Apesar disso, toda semana na Austrália, em média, uma mulher é morta por um homem, na maior parte das vezes parceiro atual ou antigo da vítima. Esses números levaram a preocupações de que muito esteja sendo investido em estratégias de prevenção primária, apostando numa queda do número de feminicídios a médio e longo prazo.

Tanto a prevenção primária de longo prazo quanto a resposta imediata de segurança para as mulheres no presente, entretanto, são necessárias e encontram-se em funcionamento. Fundos alocados para intervenção precoce, resposta a crises e atendimento saem predominantemente do orçamento estadual e territorial e são menos visíveis que a injeção recente de recursos da *Commonwealth* para prevenção primária.

Monitoramento efetivo dos resultados da intervenção precoce, da resposta à crise e do atendimento a mulheres e seus filhos faz-se necessário e um arcabouço sobre 'o que funciona' está sendo desenvolvido pela ANROWS para atender a essa demanda. Isso poderia amenizar dúvidas quanto ao funcionamento dos planos nacionais em face de feminicídios semanais brutais, aumento de denúncias e de atenção da mídia ao tema, que produzem uma sensação de escalada da violência.

REFERÊNCIAS

ABS – AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTIC. **Personal safety**, Australia, 2016. ABS cat no. 4906.0. Canberra: ABS.2017.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **The National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010-2022**. Canberra: Commonwealth of Australia.2011.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Fourth Action Plan of the National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010-2022**. Canberra: Commonwealth of Australia.2019.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Our investment in women’s safety**. Canberra: Commonwealth of Australia.2019.

GOLDSWORTHY, T. **Explainer: “Why homicide rates in Australia are declining”**. The Conversation. 2019. Disponível em: <<https://theconversation.com/explainer-why-homicide-rates-in-australia-are-declining-128124>>.

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

WEBSTER, K.; DIEMER, K.; HONEY, N.; MANNIX, S.; MICKLE, J.; MORGAN, J.; PARKES, A.; POLITOFF, V.; POWELL, A.; STUBBS, J.; WARD, A. **Australians’ attitudes to violence against women and gender equality**. Findings from the 2017 National Community Attitudes towards Violence against Women Survey (NCAS) (Research report, 03/2018). Sydney, NSW: ANROWS. 2018.

1.3 MEDINDO O CUSTO ECONÔMICO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

*Heather Nancarrow*¹³

INTRODUÇÃO

A primeira tentativa australiana para medir o custo econômico da violência contra as mulheres parece ser o estudo conduzido por Roberts (1988) para a Força Tarefa de Violência Doméstica de Queensland (*Queensland Domestic Violence Taskforce*), usando uma abordagem de estudo de caso para medir custos diretos e indiretos da violência de parceiros íntimos (IPV, sigla em inglês para *intimate partner violence*). Os custos foram estimados em mais de AUD 1 milhão para as vinte mulheres participantes do estudo. Metodologias mais robustas para medir tal custo foram posteriormente desenvolvidas de forma incremental por economistas, em colaboração com especialistas no tema da violência contra mulheres, a partir da constatação da necessidade de melhorar os dados disponíveis sobre o assunto. Quatro estudos foram publicados após o relatório inicial de Roberts: i) *Economia do Acesso* (*Access Economics, 2004*); ii) *National Council to Reduce Violence against Women and their Children (the National Council)* (2009a); iii) Price Waterhouse Coopers (2015); e iv) KPMG (2016).

O relatório do *National Council, Time for Action* (2009b) serviu de base para o Plano Nacional (*National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010-2022*) do Conselho dos Governos Australianos (COAG). Como forma de apoiar a COAG nesse processo de elaboração, o *National Council* encomendou à KPMG um estudo sobre os custos econômicos da violência. O relatório mais recente a respeito do tema, que atualiza a versão anterior, feito também pela KPMG (2016), foi produzido a pedido do Departamento do Governo Australiano de Serviços Sociais (*Australian Government Department of Social Services*) para apoiar a implementação do Terceiro Plano de Ação do Plano Nacional.

¹³ CEO da organização australiana *National Research Organisation for Women's Safety*. Por quase 40 anos, Heather tem trabalhado em serviços comunitários, políticas governamentais e pesquisa para lidar com a violência contra as mulheres na Austrália.

ABORDAGENS AUSTRALIANAS DE CÁLCULO DO CUSTO ECONÔMICO

FONTES DE DADOS

Afora o estudo inicial de Roberts (1988), julgamentos e reincidência não têm sido usados nas tentativas Australianas de medir o impacto econômico da violência contra as mulheres por produzirem resultados menos representativos da população em geral, além de gerarem uma base de evidências menos robusta (WALBY e OLIVE, 2014). Muitas fontes de dados e medidas foram utilizadas na determinação desse cálculo. Eles incluem o estudo epidemiológico do *Australian Institute of Health and Welfare* (AIHW), o índice de custos em saúde total da AIHW, estatísticas de crime do Bureau Australiano de Estatística (ABS), o índice de preços ao consumidor e o Ano de Vida Ajustado por Incapacidade da Organização Mundial de Saúde (OMS).

A prevalência afeta fortemente a medida dos custos sociais e dos impactos econômicos da violência familiar e doméstica. O *Personal Safety Survey* (PSS) da ABS, financiado pelo Departamento de Serviço Social do Governo Australiano, é um levantamento nacional periódico desenhado para medir mudanças num período de tempo, na segurança pessoal (especificamente taxas de violência) da população. O PSS mensura experiências de violência/abuso ao longo da vida, para a população a partir de 15 anos, com base nos 12 meses anteriores à participação no levantamento.

METODOLOGIAS

Estudos Australianos sobre o custo econômico da violência contra a mulher usam métodos mistos de desenho de pesquisa, incluindo:

- Técnica estatística de dados em painel (*Accounting Approach*): Multiplica o custo unitário de um serviço pelo número de vezes em que foi usado, somando-os por setor para produzir um custo estimado. Isso requer um cálculo da taxa de prevalência da violência contra a mulher (ASHE et al., 2017).
- Perda de qualidade de vida (*Quality of Life Losses*): usa as metodologias Ano de Vida Ajustado por Incapacidade (DALY) da OMS e Anos de Vida Perdidos da AIHW. Calcula o valor atual de anos perdidos, no futuro, em função de problemas de saúde, incapacidade ou morte precoce decorrentes da violência.
- Fração Atribuível Populacional (FAP): utilizada para medir o custo total para o sistema de saúde de mulheres e crianças vítimas, e também dos agressores. É a proporção de incidentes na população que pode ser atribuída ao fator de risco.

É usado como método de cálculo do peso da violência doméstica como se fosse uma “doença” na perspectiva do sistema de saúde.

- Disposição a pagar (WTP): Um *trade-off* entre risco e dinheiro usado em estudos que antecederam o relatório *Access Economics* (2004). Trata-se de método de valoração contingente cujas dificuldades empíricas acabaram levando à descontinuidade em seu uso. Um exemplo de medida de disposição a pagar é o valor estimado da vida de cada cidadão, estimado em AUD 195 mil por ano, pelo Departamento do Gabinete do Primeiro Ministro (OBPR, 2018).

Dentro dessa abordagem ampla, os quatro estudos econômicos australianos nessa área desde 2004, identificaram sete categorias de custo principais. Todas elas consistentes com abordagens internacionais (WALBY e OLIVE, 2014), respondendo por custos diretos e indiretos associados à violência, incluindo:

- Dor, sofrimento e morte prematura
- Saúde
- Perdas relativas à produtividade
- Perdas relativas ao consumo
- Perdas administrativas e outras
- Perdas para segunda geração
- Transferências.

CONCEITUALIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES

Conceitualizações de violência contra mulher, incluindo os possíveis contextos no qual ocorre (por exemplo: violência de parceiro íntimo, violência familiar) e os tipos de violência praticados (por exemplo: violência física, sexual ou abuso psicológico), evoluíram no tempo. Assim, é importante considerar diferenças no escopo da conceitualização da violência ao analisar os esforços australianos para medir os custos econômicos e sociais da violência contra as mulheres.

Tais estudos, em particular aqueles conduzidos pela KPMG, definiram violência doméstica e familiar como “todas as formas de violência direta e indireta, na forma de violência física, sexual e emocional e de perseguição, cometidas contra mulheres e seus filhos no contexto de relações familiares ou domésticas”.

RESULTADOS

Os custos econômicos são divididos em sete categorias de custo conforme notado anteriormente e ilustrado na Tabela 1, abaixo. Uma definição expandida de abuso emocional e perseguição incorporadas ao PPS entre 2005 e 2012 explicam o aumento significativo do custo entre o estudo do National Council (2009) e o da KPMG (2016). Feita a consideração, o custo estimado em 2016 se manteve consistente entre 2009 e 2016 (KPMG, 2016).

Tabela 1: O custo econômico e social da violência doméstica e familiar contra a mulher (VDFCM), conforme medida pelos estudos encomendados.¹⁴

Categorias de custo (\$ milhões)	Access Economics (2004)	National Council to Reduce Violence against Women and their Children (2009)	PwC (2015)	KPMG (2016)*
Dor, sofrimento e morte premature	3,521.00	3,883.00	10,406.6	10,400.0
Saúde	388.00	445.00	1,355.5	1,400.0
Perdas relativas à produtividade	484.00	609.00	2,031.9	1,900.0
Perdas relativas ao consumo	2,575.00	3,542.00	4,316.9	4,400.0
Perdas administrativas e outras	480.00	555.00	1,721.8	1,700.0
Perdas para a segunda geração	220.00	280.00	300.7	333.0
Transferências	410.00	569.00	1,515.6	1,600.0
Total	8,078.00	13,600.00	21,648.00**	21,722**

* O estudo de 2016 da KPMG é uma atualização da versão do *National Council to Reduce Violence against Women and their Children* (2009).

** Entre 2005-2012 o *Personal Safety Survey* (PSS) expandiu a definição de abuso emocional e perseguição.

Estudos australianos (ACCESS ECONOMICS, 2004; NATIONAL COUNCIL, 2009; PWC, 2015; KPMG, 2016) mostram de forma consistente que os maiores custos econômicos da violência doméstica recaem sobre as vítimas. O menor peso fica com os provedores de seguros, seguidos dos empregadores, agressores, filhos, governos estaduais e territoriais, comunidade, e governo da *Commonwealth* (KPMG, 2016).

KPMG (2016) também analisou a distribuição dos custos econômicos da VDFCM na Austrália nos diversos estados. O estudo observa que as diferenças entre eles são altamente

¹⁴ Valores em dólares australianos (AUD).

consistentes com o tamanho da população e os de prevalência da violência reportados pelo *Personal Safety Survey*: quer dizer, New South Wales, Victoria e Queensland respondem pela maior parte dos custos estimados.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA SOBRE CUSTOS ECONÔMICOS

Walby e Olive (2014) oferecem comentários detalhados sobre potenciais problemas dos tipos de fonte de dados usados nas análises de custos econômicos. KPMG (2016) reconheceu limitações semelhantes em seu estudo, admitindo que poderiam afetar seus custos estimados.

Dados extraídos do *Personal Safety Survey* (PSS) são a fonte principal das informações sobre prevalência da violência para o cálculo de seus custos nos estudos australianos. Limitações em torno dos dados de prevalência podem levar a uma sub-representação, por exemplo, de grupos específicos como os aborígenes e nativos do Estreito de Torres, pelo fato de serem amostras reconhecidamente limitadas em termos de tamanho no âmbito do PSS. Mulheres com deficiência e minorias das populações originárias podem aparecer também subnotificadas por questões de comunicação. A subnotificação de experiências de violência pode ser atribuída em alguns casos a razões de segurança e de falta de comunicação. Adicionalmente, KPMG (2016) reconhece que a diferença na metodologia de incidência e prevalência entre grupos de dados pode levar a dificuldades em conciliar diferentes medidas.

Para além disso, existe um risco do estudo ter subestimado o custo total da violência devido à falta de acuidade sobre aspectos tais como a intensa provisão de serviços, a subnotificação de violência à polícia e a questões referentes aos dados do levantamento, que podem levar a uma sub-representação de determinados grupos sobre os quais os dados existentes são insuficientes. Ademais, as hipóteses que dão base aos cálculos de custos foram definidas há 20 anos atrás. Faz-se necessário mais pesquisa e análise, portanto, para garantir que as hipóteses continuam válidas na atualidade.

A abordagem que utiliza uma medida agregada de perda de renda pode produzir resultados enganosos com relação à prevalência de violência praticada por parceiro íntimo (IPV) na Austrália. Isso ficou evidente no estudo da KPMG (2016), que mostrou que os índices de prevalência de violência e ameaça física, bem como de violência e ameaça sexual caíram entre 2005 e 2012 conforme dados do PSS. Entretanto, o número total de vítimas e do custo dessa violência aumentaram devido ao crescimento populacional. Da mesma forma, um alargamento da definição de abuso emocional e perseguição no PSS entre 2005 e 2012 resultaram num crescimento significativo das estimativas de custo. Assim, comparações entre estudos podem ser pouco efetivas caso as definições não sejam ajustadas de acordo com os contextos e diferenças observadas entre os estudos e suas fontes de dados.

Em conclusão, a disponibilidade de informações limitadas sobre dados de custo subjacentes é uma limitação das estimativas de custo. Uma maior disponibilidade de custos por setor como saúde e sistema de Justiça, por exemplo, poderiam ter um papel importante no refinamento e fortalecimento dessa abordagem. Isso poderia resultar em mais *insights* e nuances sobre os custos da violência em todos os setores.

IMPLICAÇÕES PARA FUTURAS PESQUISAS E PARA DIRIGENTES

Em linhas gerais, existe um reconhecimento sobre a necessidade de continuar a expandir e fortalecer a base de evidências usada em estimativas de custo futuras (KPMG, 2016). Dados nacionais sobre prevalência da violência precisam de maior desenvolvimento em suas estratégias de coleta para serem melhorados. Também verifica-se a necessidade de construir melhores bases de evidência sobre a prevalência da violência contra a mulher em âmbito estadual. A Austrália mede a prevalência em níveis nacionais, embora estados e territórios tenham responsabilidade primária pelo provimento de serviços. Assim um escopo nacional dessas pesquisas possui impacto limitado no nível dos dirigentes estaduais e territoriais. De maneira geral, uma base mais robusta de evidências ajudaria a prover melhores resultados de política e a identificar lacunas que podem servir para melhor focalização das pesquisas e dos serviços. Por meio do fortalecimento do entendimento sobre os riscos de violência enfrentados por grupos populacionais específicos, os serviços poderiam também melhor atender as necessidades das vítimas.

AGRADECIMENTO

A autora reconhece a contribuição significativa de duas estagiárias do Departamento de Serviço Social que participaram da pesquisa para o presente artigo na condição de assistentes, durante período de duas semanas de estágio na ANROWS.

REFERÊNCIAS

ABS – AUSTRALIAN BUREAU OF STATISTICS. **Personal Safety Survey 2016**. ABS cat. no. 4906.0. Canberra: ABS, 2017.

ACCESS ECONOMICS. **The cost of domestic violence to the Australian economy**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2004.

ASHE S.; DUVVURY, N.; RAGHAVENDRA, S.; SCRIVER, S.; O'DONOVAN, D. **Methodological approaches for estimating the economic costs of violence against women and girls**. Londres: UK Department for International Development, 2017.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **The National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010-2022**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2011.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Fourth Action Plan of the National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010-2022**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2019.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **Our investment in women's safety**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2019.

COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS. **National Plan to Reduce Violence Against Women and their Children**. Canberra: Australian Government, 2011. Disponível em: <https://www.dss.gov.au/sites/default/files/documents/08_2014/national_plan_accessible.pdf>.

GOLDSWORTHY, T. Explainer: Why homicide rates in Australia are declining. **The Conversation**. 2019. Disponível em: <<https://theconversation.com/explainer-why-homicide-rates-in-australia-are-declining-128124>>.

KPMG. **The cost of violence against women and their children in Australia: Final report**. Canberra: Department of Social Services, 2016.

NATIONAL COUNCIL TO REDUCE VIOLENCE AGAINST WOMEN AND THEIR CHILDREN. **The cost of violence against women and their children**. Canberra: FAHCSIA, 2009.

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

PRICE WATERHOUSE COOPERS. **A high price to pay: the economic case for preventing violence against women**. Melbourne: Our Watch and VicHealth, 2015.

ROBERTS, G. Domestic violence: Costing of service provision for female victims - 20 case histories. *In: Beyond these Walls*. Queensland Domestic Violence Task Force, 1988.

WALBY, S.; OLIVE, P. **Estimating the costs of gender-based violence in the European Union**. Vilnius: European Institute for Gender Equality, 2014.

WEBSTER, K.; DIEMER, K.; HONEY, N.; MANNIX, S.; MICKLE, J.; MORGAN, J.; PARKES, A.; POLITOFF, V.; POWELL, A.; STUBBS, J.; WARD, A. **Australians' attitudes to violence against women and gender equality**. Findings from the 2017 National

Community Attitudes towards Violence against Women Survey (NCAS). Research report. Sydney, NSW: ANROWS, Mar. 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION AND CENTERS FOR DISEASE CONTROL AND PREVENTION. **Manual for estimating the economic costs of injuries due to interpersonal and self-directed violence.** Geneva: WHO, 2008.

1.4 POR QUE ECONOMISTAS DEVEM ESTUDAR VIOLÊNCIA DOMÉSTICA?

José Raimundo Carvalho¹⁵

Victor Hugo de Oliveira¹⁶

Parece existir um certo entendimento enganoso sobre o potencial que a análise econômica pode trazer para o conhecimento sobre as causas e consequências da violência doméstica. Isso acontece tanto dentro da profissão de economista quanto fora dela, onde encontramos vozes que ecoam tal posicionamento. Sem dúvida, economistas parecem ser muito mais céticos sobre o seu potencial de contribuição e obrigação moral com relação à questão da violência doméstica do que os não-economistas. Tendo isso em mente, apresentamos duas questões importantes na agenda de violência doméstica, confiantes em chamar a atenção de estudiosos interessados na aplicação de seu conhecimento econômico em um dos assuntos mais urgentes do nosso tempo: violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Mais de um terço das mulheres no mundo experimentaram abuso físico ou sexual, na maior parte dos casos, vítimas dos próprios parceiros (WHO, 2013). O custo econômico da violência doméstica contra a mulher é estimado em 5% do PIB de nações industrializadas e de 14% em países de baixa renda (WATERS et al., 2004). No Brasil, os custos da violência doméstica estavam em 10% do PIB no final da década de 1990 (WATERS, 2005).

Os efeitos negativos da violência doméstica afetam a saúde das mulheres negativamente em todos os aspectos: comprometendo sua saúde física (CAMPBELL, 2002; CAMPBELL et al., 2002), mental (MEEKERS et al., 2013; WHITE e SATYEN, 2015) e reprodutiva (SARKAR, 2008; AKYÜZ et al., 2012; FANSLOW, 2017). As consequências negativas da violência doméstica para a saúde mental das mulheres podem levar ao abuso de substâncias (KAYSEN et al., 2007) e até a tentativas de suicídio ou comportamentos suicidas (DEVRIES et al., 2011)¹⁷. A consequência extrema da violência doméstica é o feminicídio (CAMPBELL et al., 2003). Assim, a violência doméstica possui alta capacidade de deterioração do capital humano das mulheres.

15 Professor de Economia da Universidade Federal do Ceará (CAEN/UFC). Pesquisador chefe e coordenador geral da Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSVDFMulher).

16 Analista Sênior de Políticas Públicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pesquisador do Laboratório de Econometria e Otimização da Universidade Federal do Ceará (LECO/UFC).

17 Por exemplo, a violência física pode resultar em traumas físicos (fraturas, lacerações, perfurações etc.), deficiências físicas e feminicídio são os casos mais extremos. Mulheres vítimas de violência sexual também podem ter gravidez indesejada, abortos clandestinos, complicações da gravidez e perda do feto, doenças sexualmente transmissíveis (incluindo HIV) e infecções no sistema reprodutivo, dor nas relações sexuais e disfunção sexual. Além disso, a violência contra a mulher também se associa a vários distúrbios psicológicos (por exemplo, depressão, ansiedade, transtorno de sono e alimentar, incluindo tentativa de suicídio) e comportamentos de risco para a saúde (por exemplo uso danoso de álcool e substâncias, múltiplos parceiros sexuais, baixo uso de contraceptivos e de preservativos etc.) (WHO, 2013).

Não apenas a saúde das mulheres é ameaçada pela violência doméstica, mas seu *status* socioeconômico sofre o efeito do comportamento abusivo de seus parceiros. Os resultados do mercado de trabalho feminino são ameaçados pela violência doméstica tanto em países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. Lloyd (1997) mostra que mulheres que reportam abuso por parte dos parceiros têm maiores chances de ficarem desempregadas, passar por mais empregos e relatar mais problemas de saúde em Chicago (EUA). Farmer e Tiefenthaler (2004) mostraram que, embora a violência tenha impacto negativo na produtividade das mulheres trabalhadoras de Minneapolis (EUA), ela não diminui a participação delas na força de trabalho. Tolman e Hui-Chen Wang (2005) notaram que a violência doméstica reduz as horas de trabalho anuais das mulheres em 10% em Michigan (EUA). Sabia et al. (2013) mostram que a violência sexual está associada a 6,6% da presente queda na participação de mulheres na força de trabalho e a 5,1% do declínio de salários nos EUA. Na Bolívia, Canavire-Bacarreza e Avila (2010) descobriram que mulheres que sofrem agressões e violência psicológica frequente têm uma probabilidade 1,5% maior de deixarem seus empregos, em comparação com as demais mulheres¹⁸. Um mecanismo plausível é que a violência doméstica reduz a capacidade de trabalho das mulheres, degradando sua saúde física e mental (TOLMAN e HUI-CHEN WANG, 2005; SABIA et al., 2013).

A violência doméstica também possui fortes implicações na capacidade de barganha da mulher para a alocação de recursos dentro da própria casa. A violência ou sua ameaça pode ser considerada um “ponto de ameaça” num modelo cooperativo de barganha ou como parte de uma “estratégia de punição” em jogos não-cooperativos de negociação (TAUCHEN e WITTE, 1995; LUNDBERG e POLLAK, 1993, 1994, 1996). Nesse modelo, o status de empregabilidade da esposa ou seus ganhos potenciais ou ainda suas alternativas fora do casamento podem determinar a incidência da violência conjugal.

Alguns estudos mostraram que a participação das mulheres na força de trabalho aumenta sua capacidade de negociação e reduz seu contato com parceiros abusivos, diminuindo sua exposição à violência doméstica (BOWLUS e SEITZ, 2006; BHATTACHARYYA et al., 2011; CHIN, 2012). Apesar disso, mulheres em sociedades com uma visão patriarcal predominante podem experimentar um maior risco de abuso do parceiro quando participam do mercado de trabalho. Em outras palavras, a participação das mulheres na força de trabalho pode induzir reações negativas da parte dos homens, uma vez que eles sentem seu papel tradicional de gênero ameaçado (HEATH, 2013; COOLS e KOTSADAM, 2017). Em algumas situações, abuso econômico na forma de sabotagem profissional é perpetrada por maridos para evitar a participação das mulheres no mercado de trabalho (ANDERBERG e RAINER, 2013).

18 De acordo com Canavire-Bacarreza e Avila (2010), mulheres que apanham são aquelas que recebem socos, empurrões, chutes e assalto com alguma coisa perigosa ou são forçadas a terem relações sexuais pelos maridos. A violência psicológica acontece quando o marido a acusa de infidelidade, tenta limitar seu contato com a família, afirma que ela “não serve para nada”, a ameaça dizendo que “ele vai deixar casa” ou diz que “não prestará suporte econômico”.

Alesina et al. (2016) investiga como fatores econômicos e culturais influem nos níveis atuais de violência conjugal em países africanos. As autoras descobriram que normas sociais desenvolvidas de forma a enxergarem mulheres como produtivas, iguais aos homens, produzem menos violência intrafamiliar. Apesar disso, a violência conjugal contra as mulheres aumenta na medida em que se tornam economicamente independentes (por exemplo: participação no mercado de trabalho).

A literatura também traz evidências de que a violência doméstica serve de instrumento para minar a autonomia das esposas e garantir a alocação de recursos domésticos de maneiras mais condizentes com as preferências dos maridos (ESWARAN e MALHOTRA, 2011; FAKIR et al., 2016), ou para retirar recursos das mulheres (BLOCH e RAO, 2002). Farmer e Thieffenthaler (1997) mostram que os rendimentos de mulheres e outras formas de suporte financeiro recebidos por elas de fora do casamento (família, benefícios sociais, abrigos, acordos de divórcio etc.) reduzem os níveis de violência porque aumentam o poder de ameaça da mulher. Na mesma linha de pensamento, mulheres beneficiadas com mais dinheiro, vales ou programas de transferências de comida¹⁹ têm menos chance de serem vítimas de mecanismos de controles de seus comportamentos, bem como de abuso emocional, físico ou sexual da parte de seus parceiros (BOBONIS et al., 2013; HIDROBO e FERNALD, 2013; HIDROBO et al., 2016).

No México, enquanto pequenos valores de transferência reduzem a violência em 37% entre as famílias participantes do programa Oportunidades, grandes transferências aumentam o comportamento agressivo de maridos com visões tradicionais dos papéis de gênero, provavelmente porque os ganhos de grandes somas por parte das esposas ameaça sua identidade (ANGELUCCI, 2008). No Brasil, por outro lado, o programa Bolsa Família aumenta a violência contra a mulher (MOREIRA et al., 2016). Além disso, mulheres espancadas e sexualmente abusadas têm maiores chances de estrategicamente dar calote em seus empréstimos em comparação àquelas não expostas à violência em Bangladesh (SHAHRIAR, 2016).

Outro ponto importante é o impacto que programas de microcrédito podem ter sobre a violência doméstica. Embora exista extensa literatura sobre os benefícios de tais programas para a redução da pobreza (BANERJEE, KARLAN e ZINMAN, 2015) e sobre o empoderamento que proporciona a suas recipientes (KIM et al., 2007), o mesmo não pode ser dito com relação ao seu potencial impacto nos níveis de violência doméstica.

Embora autores como Schuler et al. (1996) e Pronyk et al. (2009) argumentem que a participação em programas de microcrédito reduzem a prevalência de violência doméstica, outros autores como Schuler, Hashemi e Badal (1998) defendem o oposto. Entretanto, esses resultados negativos podem ser resultado de falta de cuidado suficiente nas metodo-

19 Sem mencionar o impacto de programas de microcrédito.

logias escolhidas (STEELE et al., 2001) e, mais recentemente, Bajracharya e Amin (2013). Tais autores argumentam que a vasta maioria das avaliações de impacto de programas de microcrédito sobre o empoderamento das mulheres e a violência doméstica usam dados *cross-section* apenas, e o que é mais grave, pois não controlam possíveis vieses inerentes à seleção das amostras.

A violência doméstica também pode ser sensível a mudanças macroeconômicas no mercado de trabalho. Aizer (2010) descobriu que a redução na diferença entre salários pagos por gênero na Califórnia (EUA) nos últimos 13 anos pode explicar os nove pontos percentuais de redução da violência contra mulher (por exemplo: hospitalização de mulheres por violência), sugerindo que políticas que atuam na redução da diferença entre ganhos de homens e mulheres também reduzem a violência e os custos a ela associados. Entretanto, crises econômicas no Reino Unido expuseram as mulheres a mais violência da parte dos parceiros, especialmente aquelas em maior risco de desemprego do que os homens, conforme documentado por Anderberg et al. (2015).

Além do status no mercado de trabalho e da eficiência ao gerir recursos domésticos, o mercado de casamento também sofre impactos da violência doméstica. O modelo intergeracional de violência doméstica (IMDV) proposto por Pollak (2004) prediz que a violência doméstica é sensível às probabilidades de maridos violentos se casarem com mulheres com maiores chances de permanecerem em relações violentas. As previsões de Pollak são consistentes com a teoria da transmissão intergeracional da violência doméstica (KALMUS, 1994; HINES e SAUDINO, 2002), na qual filhos que presenciaram violência entre os pais irão experimentar violência em seus próprios casamentos. Além disso, mulheres podem sofrer de inconsistência no tempo, com relação a suas preferências ao decidir deixar relações violentas, resultando num aumento de casos de espancamento reportados à polícia da Califórnia (EUA), acompanhada de uma diminuição do número de assassinatos de parceiros violentos (AIZER e DAL BÓ, 2009). Apesar disso, mulheres vítimas de abuso têm entre 1,7 e 5,7 vez mais chances de se separar no Canadá (BOWLUS e SEITZ, 2006). Mudanças na lei do divórcio, permitindo que seja feito unilateralmente e reduzindo seus custos, contribuem para uma redução entre 27% e 36% dos conflitos conjugais comparados aos casais não-casados na Espanha (BRASSIOLO, 2016).

Portanto, todas as evidências mostradas reforçam a necessidade de os economistas estudarem o fenômeno da violência doméstica e proporem políticas públicas que possam efetivamente reduzi-la. Entretanto, boas análises requerem bons dados.

A Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (PCSVDF^{Mulher}) é um esforço internacional e interinstitucional para construir dados únicos sobre violência doméstica a partir de uma abordagem interdisciplinar em temas que vão da alocação de recursos domésticos, até saúde de mulheres e crianças, desenvolvimento infantil e as inter-relações entre eles. Iniciou em junho de 2015 com financiamento da

então Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres/Ministério da Justiça (SPM). O projeto recebeu aprovação do Comitê Brasileiro de Ética em Pesquisa (Aprovação número 53690816.5.0000.5054). Nesse período, também conseguiu apoio do Instituto de Estudos Avançados de Toulouse (IAST, França) e do Banco Mundial em Washington.

PCSVDF^{Mulher} usou pesquisa CAPI (*Computer - Assisted Personal Interviewing*), tecnologia provida pelo *Survey Solutions* do Banco Mundial. A segunda inovação no projeto é o fato dele ter desenvolvido um questionário capaz de abordar a questão da violência de gênero de uma perspectiva interdisciplinar.

Após um longo período de discussão e elaboração do questionário, que durou aproximadamente nove meses, finalizamos com um instrumento estruturado nas seguintes seções:

- Formulário para seleção da família
- Formulário para administração – números aleatórios
- Formulário para seleção de mulheres – características dos membros da família
- Questionário da mulher – saúde geral e reprodutiva
- Normas, conscientização/ conhecimento sobre violência contra a mulher e a Lei Maria da Penha
- Entrevista com a mulher e seu parceiro
- Poder de negociação
- Experiências de violência doméstica (com o parceiro atual, ex-parceiros [mais recente] ou qualquer ex-parceiro)
- Experiências com violência não relacionadas ao parceiro
- Avaliação das expectativas subjetivas e contrafactuais de correspondência
- Seção complementar

A estrutura ampla e interdisciplinar do questionário permite realizar nossa visão de promover uma abordagem rigorosa em pesquisa do ponto de vista científico, além de moderna e interdisciplinar sobre o tema da violência doméstica. Usamos metodologia baseada nos melhores estudos internacionais de vitimização e violência de gênero. Mais especificamente, em relação a aspectos das perguntas sobre violência de gênero e dos protocolos de entrevista, gostaríamos de mencionar, por exemplo, o uso de estudo de referência no tema da Organização Mundial de Saúde (OMS) – *Multi-country Study on Women's Health and Domestic Violence against Women* (WHO, 2005).

Desenvolvemos na PCSVDF^{Mulher} uma base de dados longitudinal com mais de 10 mil domicílios localizados em nove capitais do nordeste do Brasil. Trata-se de inovação fundamental para o projeto que oferece uma base de dados longitudinal sobre violência de gênero no

Nordeste do país, contendo “ondas” de coleta de dados. A PCSVDF^{Mulher} Onda 1 foi coletada entre março e junho de 2016, sendo a PCSVDF^{Mulher} Onda 2 realizada no mesmo período de 2017, e a PCSVDF^{Mulher} Onda 3 está em andamento de junho a novembro de 2020. Estamos confiantes de termos construído uma base de dados sem precedentes em termos de qualidade e de interdisciplinaridade que irá premiar os esforços realizados e nos levar a uma linha de base privilegiada para investigações futuras no tema.

A PCSVDF^{Mulher} foi desenhada com o objetivo de se somar à literatura existente. O seu formato longitudinal permite identificar e responder a desafios inerentes a uma base dessa natureza. Serve não apenas a economistas, mas também a sociólogos, criminologistas, psicólogos, profissionais de saúde pública, além de estudiosos de questões de gênero, Justiça e Direito como base de *benchmark* empírico para o avanço nas análises a respeito das causas e consequências da violência doméstica.

REFERÊNCIAS

AIZER, A. The gender wage gap and domestic violence. **American Economic Review**, v.100, p. 1847-1859, 2010.

AIZER, A.; DAL BÓ, P. Love, hate and murder: Commitment devices in violent relationships. **Journal of Public Economics**, v. 93, p. 412-428, 2009.

AKYÜZ, A.; YAVAN, T.; ŞAHINER, G.; KILIÇ, A. Domestic violence and woman’s reproductive health: a review of the literature. **Aggression and Violent Behavior**, v. 17, p. 514-518, 2012.

ALESINA, A.; BRIOSCHI, B.; LA FERRARA, E. Violence against women: A cross-culture analysis for Africa. **NBER Working Papers**, n.21901, 2016.

ANDERBERG, D.; RAINER, H. Economic abuse: A theory of intrahousehold sabotage. **Journal of Public Economics**, v. 97, p. 282-295, 2013.

ANDERBERG, D.; RAINER, H.; WADSWORTH, J.; WILSON, T. Unemployment and domestic violence: Theory and evidence. **The Economic Journal**, 2015. DOI: 10.1111/eoj.12246.

ANGELUCCI, M. Love on the rocks: Domestic violence and alcohol abuse in rural Mexico. **The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy**, v. 8, n. 1, 2008.

BANERJEE, A.; KARLAN, D.; ZINMAN, J. Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 7, n. 1, p. 1-21, 2015. DOI:10.1257/app.20140287

BAJRACHARYA, A.; AMIN, S. Microcredit and domestic violence in Bangladesh: An exploration of selection bias influences. **Demography**, v. 50, n. 5, p. 1819-1843, 2013. DOI:10.1007/s13524-013-0226-0

BHATTACHARYYA, M.; BEDI, A. S.; CHHACHHI, A. Marital violence and women's employment and property status: evidence from North Indian villages. **World Development**, v. 39, n. 9, p. 1676-1689, 2011.

BLOCH, F.; RAO, V. Terror as a bargaining instrument: A case study of dowry violence in rural India. **The American Economic Review**, v. 92, n. 4, p. 1029-1043, 2002.

BOBONIS, G. J.; GONZÁLEZ-BRENES, M.; CASTRO, R. Public transfers and domestic violence: The roles of private information and spousal control. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 5, n. 1, p. 179-205, 2013.

BOWLUS, A. J.; SEITZ, S. Domestic violence, employment and divorce. **International Economic Review**, v. 47, n. 4, p. 1113-1149, 2006.

BRASSIOLO, P. Domestic violence and divorce law: When divorce threats become credible. **Journal of Labor Economics**, v. 34, n. 2, p. 443-477, 2016.

CAMPBELL, J.C. Health consequences of intimate partner violence. **The Lancet**, v. 359, p. 1331-1336, 2002.

CAMPBELL, J. C.; JONES, A. S.; DIENEMANN, J.; KUB, J.; SCHOLLNBERGER, J.; O'CAMPO, P.; GIELEN, A. C.; WYNNE, C. Intimate partner violence and physical health consequences. **Arch Intern Med**, v. 162, n. 10, p. 1157-1163, 2002.

CAMPBELL, J. C.; WEBSTER, D.; KOZIOL-MCLAIN, J.; BLOCK, C.; CAMPBELL, D.; CURRY, M. A.; GARY, F.; GLASS, N.; MCFARLANE, J.; SACHS, C.; SHARPS, P.; ULRICH, Y.; WILT, S. A.; MANGANELLO, J.; XU, X.; SCHOLLENBERGER, J.; FRYE, V.; LAUGHON, K. Risk factors for femicide in abusive relationships: results from a multisite case control study. **American Journal of Public Health**, v. 93, n. 7, p. 1089-1097, 2003.

CANAVIRE-BACARREZA, G.; AVILA, F.R. Domestic violence and labor market outcomes: evidence from a mixed-race developing country. **IZA Discussion Papers**, n. 5273, 2010.

CHIN, Y.-M. Male backlash, bargaining, or exposure reduction?: Women's working status and physical spousal violence in India. **Journal of Population Economics**, v. 25, n. 1, p. 175-200, 2012.

COOLS, S.; KOTSADAM, A. Resources and intimate partner violence in Sub-Saharan Africa. **World Development**, v. 95, p. 211-230, 2017.

DEVRIES, K.; WATTS, C.; YOSHIHAMA, M.; KISS, L.; SCHRAIBER, L. B.; DEYESSA, N.; HEISE, L.; DURAND, J.; MBWAMBO, J.; JANSEN, H.; BERHANE, Y.; ELLSBERG, M.; GARCIA-MORENO, C. Violence against women is strongly associated with suicide attempts: Evidence from the WHO multi-country study on women's health and domestic violence against women. **Social Science & Medicine**, v. 73, p. 79-86, 2011.

ESWARAN, M.; MALHOTRA, N. Domestic violence and women's autonomy in developing countries: theory and evidence. **The Canadian Journal of Economics**, v. 44, n. 4, p. 1222-1263, 2011.

FAKIR, A. M. S.; ANJUM, A.; BUSHRA, F.; NAWAR, N. The endogeneity of domestic violence: Understanding women empowerment through autonomy. **World Development Perspectives**, v. 2, p. 34-42, 2016.

FARMER, A.; TIEFENTHALER, J. The employment effects of domestic violence. **Research in Labor Economics**, v. 23, p. 301-334, 2004.

FANSLOW, J. Intimate partner violence and women's reproductive health. **Obstetrics, Gynaecology and Reproductive Medicine**, v. 27, n. 5, p.148-157, 2017.

HIDROBO, M.; FERNALD, L. Cash transfers and domestic violence. **Journal of Health Economics**, v. 32, p. 304-319, 2013.

HIDROBO, M.; PETERMAN, A.; HEISE, L. The effect of cash, vouchers, and food transfers on intimate partner violence: Evidence from a randomized experiment in Northern Ecuador. **American Economic Journal: Applied Economics**, v. 8, n. 3, p. 284-303, 2016.

HEATH, R. Women's access to labor market opportunities, control of household resources, and domestic violence: evidence from Bangladesh. **World Development**, v. 57, p. 32-46, 2013.

HINES, D. A.; SAUDINO, K. J. Intergenerational transmission of intimate partner violence: A behavioral genetic perspective. **Trauma, Violence & Abuse**, v. 3, n. 3, p. 210-225, 2002.

KALMUSS, D. The intergenerational transmission of marital aggression. **Journal of Marriage and the Family**, v. 46, n. 1, p. 11-19, 1994.

KAYSEN, D.; DILLWORTH, T. M.; SIMPSON, T.; WALDROP, A.; LARIMER, M. E.; RESICK, P. A. Domestic violence and alcohol use: Trauma-related symptoms and motives for drinking. **Addictive Behaviors**, v. 27, p. 1272-1283, 2007.

KIM, J. C.; WATTS, C. H.; HARGREAVES, J. R.; NDHLOVU, L. X.; PHETLA, G.; MORISON, L. A.; PRONYK, P. Understanding the impact of a microfinance-based intervention on women's empowerment and the reduction of intimate partner violence in South Africa. **American Journal of Public Health**, v. 97, n. 10, p.1794-1802, 2007. DOI: 10.2105/ajph.2006.095521

LLOYD, S. The effect of domestic violence on women's employment. **Law & Policy**, v. 19, n. 2, p. 139-167, 1997.

LUNDBERG, S.; POLLAK, R. A. Separate spheres bargaining and the marriage market. **Journal of Political Economy**, v. 101, n. 6, p. 988-1010, 1993.

LUNDBERG, S.; POLLAK, R. A. Noncooperative bargaining models of marriage. **The American Economic Review**, v. 84, n. 2, p. 132-137, 1994.

LUNDBERG, S.; POLLAK, R. A. Bargaining and distribution in marriage. **Journal of Economic Perspectives**, v. 10, n. 4, p. 139-158, 1996.

MEEKERS, D.; PALLIN, S.; HUTCHINSON, P. Intimate partner violence and mental health in Bolivia. **BMC Women's Health**, v. 13, n. 28, 2013. DOI: 10.1186/1472-6874-13-28.

MOREIRA, G. C.; DE MATTOS, L. B.; TEIXEIRA, E. C.; CUNHA, D. A. Programa Bolsa Família e violência doméstica contra a mulher no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 46, n. 4, p. 973-1002, 2016. DOI: 10.1590/0101-4161464977gled

POLLAK, R. A. An intergenerational model of domestic violence. **Journal of Population Economics**, v. 17, p. 311-329, 2004. DOI: 10.1007/s00148-003-0177-7.

SABIA, J. J.; DILLS, A. K.; DeSIMONE, J. Sexual violence against women and labor market outcomes. **The American Economic Review**, v. 103, n. 3, p. 274-278, 2013.

SARKAR, N. N. The impact of intimate partner violence on women's reproductive health and pregnancy outcome. **Journal of Obstetrics and Gynaecology**, v. 28, n. 3, p. 266-271, 2008.

SCHULER, S. R.; HASHEMI, S. M.; RILEY, A. P. AKHTER, S. Credit programs, patriarchy, and men's violence against women in rural Bangladesh. **Social Science & Medicine**, v. 43, p. 1729-1742, 1996.

SCHULER, S. R.; HASHEMI, S. M.; BADAL, S. H. Men's violence against women in rural Bangladesh: Undermined or exacerbated by microcredit programmes? **Development in Practice**, v. 8, p. 148-157, 1998.

SHAHRIAR, A. B. M. Exposure to intimate partner violence and repayment of microcredit: Evidence from field experiments in Bangladesh. **Journal of Banking and Finance**, 2016. DOI: 10.1016/j.jbankfin.2016.07.012

STEELE, F.; AMIN, S.; NAVED, R.T. Savings/Credit Group Formation and Change in Contraception. **Demography**, v. 38, p. 267-282, 2001.

TAUCHEN, H.; WITTE, A. D. The dynamics of domestic violence. **The American Economic Review**, v. 85, n. 2, p. 414-418, 1995.

TOLMAN, R. M.; WANG, H.-C. Domestic violence and women's employment: fixed effects models of three waves of women's employment study data. **American Journal of Community Psychology**, v. 36, n. 1/2, p. 147-158, 2005.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Multi-country study on women's health and domestic violence against women**: Summary report of initial results on prevalence, health outcomes and women's responses. Geneva: World Health Organization, 2005.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Global and regional estimates of violence against women**: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. Geneva: World Health Organization, 2013.

WATERS, H.; HYDER, A.; RAJKOTIA, Y.; BASU, S.; REHWINKEL, J.; BUTCHART, A. **The economic dimensions of interpersonal violence**. Geneva: Department of Injuries and Violence Prevention, World Health Organization, 2004.

WATERS, H.; HYDER, A.; RAJKOTIA, Y.; BASU, S.; BUTCHART, A. The costs of interpersonal violence: an international review. **Health Policy**, v. 73, p. 303-315, 2005.

WHITE, M.E.; SATYEN, L. Cross-cultural differences in intimate partner violence and depression: a systematic review. **Aggression and Violent Behavior**, v. 24, p. 120-130, 2015.

1.5 ARCABOUÇO BRASILEIRO E AUSTRALIANO PARA A PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA FAMILIAR, EM ESPECIAL A VIOLÊNCIA ÍNTIMA E O FEMINICÍDIO

*Jude McCulloch*²⁰

*Jasmine McGowan*²¹

*JaneMaree Maher*²²

O presente capítulo considera as diferentes abordagens legais e de política pública à violência familiar, inclusive o feminicídio, na Austrália e no Brasil, bem como suas implicações na segurança e proteção das mulheres. A violência contra as mulheres é disseminada em nível global, assumindo diversas formas em uma ampla gama de contextos. A violência familiar, entretanto, é a forma mais comum de violência contra a mulher, sendo a violência praticada por parceiro íntimo a ocorrência mais recorrente desse tipo de violência. A violência de parceiro íntimo ocorre entre casais legalmente casados ou não, estejam em regime de coabitação ou vivendo separados, e em relações de namoro, sejam elas atuais ou passadas.

O feminicídio é a forma mais extrema e visível da violência masculina contra as mulheres e o tipo mais grave de violência de parceiro íntimo. Diana Russell usou o termo feminicídio no Tribunal Internacional de Crimes Contra Mulheres em 1976 para se referir ao “assassinato intencional de mulheres por homens por serem suas próprias mulheres” (RUSSELL, 2001). Na América Latina, femicídio e feminicídio são termos aceitáveis para tais crimes (ÁVILA, 2018). O feminicídio ocorre numa vasta gama de contextos que incluem a violência de parceiro íntimo, conflito armado, disputa por dote, violência sexual e de “defesa da honra” (ONU, 2016, p.10).

Uma definição alargada inclui a responsabilidade dos Estados pelos feminicídios (VIVES-CASES et al., 2016) por meio da propagação de leis e políticas discriminatórias e/ou excludentes, e/ou pela falha das agências estatais de agir e proteger as mulheres. Estima-se que na média 137 mulheres são mortas no mundo a cada dia pela violência de parceiro íntimo (UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIME, 2018). Em um período de 12 meses, isso equivale ao assassinato de 50.005 mulheres em todo mundo. Em 2013, o Brasil ficou

20 Jude McCulloch é Professora Emérita da *Monash University*. Foi a primeira professora da cadeira de criminologia da *Monash University* e a diretora fundadora do Centro de Prevenção à Violência de Gênero e Familiar da Instituição.

21 Dr Jasmine McGowan é a gerente do Centro de Prevenção à Violência de Gênero e Familiar da *Monash University*. Jasmine possui *expertise* em violência de gênero, deficiência e violência íntima e feminicídio.

22 JaneMaree Maher é professora de Ciências Sociais da *Monash University*. Tem publicado amplamente sobre igualdade de gênero e violência. Seu livro mais recente é *Towards a Global Femicide Index* (2020) em coautoria com J. McCulloch, S. Walklate e K. Fitz-Gibbon.

em quinto lugar no ranking internacional de morte de mulheres, com uma taxa per capita de mortes oito vezes maior que a da Austrália (ÁVILA, 2018, p. 16). Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos reportou uma média de quatro mulheres mortas por dia no Brasil (REUTERS, 2019). Na Austrália, na média, uma mulher é assassinada toda semana por seu parceiro atual ou passado (OUR WATCH, 2020).

Nas últimas décadas, tanto a Austrália quanto o Brasil investiram significativamente no enfrentamento à violência familiar, em especial na violência de parceiro íntimo. O estado australiano de Victoria, por exemplo, iniciou em 2015 uma comissão com 13 meses de duração sobre violência familiar, o *Royal Commission into Family Violence*. Em 2016, a comissão produziu um relatório de oito volumes incluindo 227 recomendações (STATE GOVERNMENT OF VICTORIA, 2016). O governo de Victoria se comprometeu a implementar todas as recomendações e desde então investiu AUD 2,7 bilhões em recursos governamentais para mudar radicalmente a resposta e prevenção à violência familiar no estado (VICTORIAN GOVERNMENT, 2020). Esse investimento teve como alvo prioritário programas na linha de frente de suporte para vítimas/sobreviventes, programas de intervenção para agressores, pesquisa, campanhas de mudança de comportamento, maior nível de compartilhamento de informação sobre riscos de violência familiar, reforma da Justiça Criminal incluindo varas, polícia e atividades de reforma legislativa. Houve ainda uma mudança na abordagem do governo que passou a trabalhar para conectar todos os aspectos da resposta à violência familiar. O governo da *Commonwealth* também se comprometeu com o enfrentamento da violência familiar.

A formação em maio de 2008 do *National Council to Reduce Violence against Women and their Children* (o Conselho Nacional) para desenvolver um plano baseado em evidências para reduzir a violência contra mulheres e suas crianças como um marco do processo nacional. O relatório do Conselho Nacional *Time for Action: The National Council's Plan for Australia to Reduce Violence against Women and their Children 2009–2021*, recomendou que todos os governos australianos pactuem um plano de longo prazo para redução da violência, com o governo da *Commonwealth* assumindo um papel de liderança do processo (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2020). O compromisso do governo para acabar com a violência contra as mulheres tem sido motivado por décadas de trabalho de ativistas feministas para expor fatos antes marginalizados, escondidos ou ignorados sobre a violência contra a mulher, especialmente a violência familiar (veja, por exemplo, McCULLOCH, 1985). Tanto a Austrália quanto o Brasil declararam a violência contra a mulher, particularmente a familiar, como epidemia. Embora os dois países tenham um número de políticas progressistas e inovadoras, leis e programas para abordagem e enfrentamento da violência contra as mulheres no Brasil e na Austrália divergem em uma série de aspectos significativos.

O arcabouço global de compreensão e resposta à violência contra a mulher e a violência familiar são diversos nos dois países. A Austrália adota uma ampla “lente de gênero” como chave para o entendimento e a resposta à violência familiar (veja, por exemplo, VICTORIAN GOVERNMENT, 2018). Essa abordagem significa que estruturas e dinâmicas de poder associados ao gênero são consideradas como motor dessa violência e que, como consequência, a prevenção desse tipo de violência para as gerações futuras depende, em última instância, do enfrentamento da desigualdade de gênero em todos os níveis. A lente de gênero também reconhece e enfatiza evidências de que mulheres são majoritariamente vítimas e os homens agressores em situações de violência familiar.

O Brasil também aplica essa “lente de gênero” de forma ampla. Entretanto, sua abordagem à questão da violência familiar está mais associada ao arcabouço dos direitos humanos. A centralidade da base legal de direitos humanos está relacionada à promulgação relativamente recente da Constituição brasileira, em 1988, logo após a retirada de um regime ditatorial autoritário a partir da eleição de 1985. Assim como na Austrália, ativistas feministas lutaram para emplacar a agenda de reformas. A abordagem contemporânea brasileira à violência familiar foi desenvolvida a partir de denúncias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que acusou o governo brasileiro de negligência com as vítimas de violência doméstica.

A denúncia envolvia o caso de Maria da Penha, acertada por um tiro disparado pelo marido, em 1983, enquanto dormia. Ela sobreviveu e, depois, seu marido tentou matá-la novamente eletrocutando-a no banho. Os dois ataques a deixaram paraplégica. O processo contra o marido demorou sete anos, e embora ele tenha sido sentenciado a 15 anos de prisão, a condenação foi derrubada nas instâncias superiores. Ele foi processado, duas vezes mais depois, uma em 1996 e outra em 2001, tendo ficado apenas dois anos na prisão. Como resultado dos achados da Comissão Interamericana, o Brasil introduziu a Lei Maria da Penha LMP. A lei tem um enfoque de gênero por ser especificamente formulada para proteção das mulheres contra a violência doméstica. Uma de suas grandes inovações foi o estabelecimento de varas de Justiça especializadas em violência doméstica, e o requerimento de provimento de abrigo por parte do Estado com funcionamento 24 horas por dia para vítimas.

Parte da abordagem de gênero inclui o estabelecimento de delegacias da mulher (veja CARRINGTON, neste volume). Leis com enfoque de gênero sobre violência familiar, que assumem de forma consistente com achados de pesquisa, que mulheres são majoritariamente vítimas e homens agressores conseguem contornar questões de criminalização da vítima ou de erro na identificação do agressor que podem ocorrer quando as leis são neutras em relação a gênero. Entretanto, leis específicas de gênero podem levantar questões em casos atípicos quando homens são vítimas de mulheres ou quando a violência familiar acontece em casais homoafetivos.

Embora exista um entendimento na Austrália de que a violência doméstica tem um viés de gênero, as leis de violência familiar são neutras com relação ao gênero. Significa que, diferentemente da abordagem legal e de política pública do Brasil, não assumem que mulheres são as vítimas e homens os agressores, nos casos de violência de parceiros íntimos. Essa abordagem neutra em relação ao gênero aumenta os riscos de que mulheres que denunciam violência por parte de seus parceiros homens possam, elas mesmas, serem acusadas como agressoras. Quando uma mulher busca uma medida protetiva no âmbito civil para prevenir violência futura na Austrália, o homem agressor pode procurar obter uma ordem similar em retaliação. O que pode resultar na continuação do controle coercitivo (veja STARK, 2013, sobre controle coercitivo), envolvendo a mulher num processo legal caro, estressante e moroso.

Tais táticas podem atrasar ou mesmo impedir a tentativa da mulher de buscar proteção pela falta de presunção legal de sua situação de vítima, tornando difícil a produção de prova. Policiais chamados a atuarem em incidentes de violência familiar podem ser levados a identificarem de forma enganosa a mulher como agressora primária ou primordial, independentemente de quem chamou a polícia. Isso pode ocorrer, por exemplo, quando o homem apresenta-se calmo e lúcido, enquanto a mulher, como resultado da violência sofrida, parece agressiva, transtornada e perturbada. As mulheres podem ser erroneamente percebidas como agressoras primárias ou primordiais quando elas, na realidade, agiram em defesa própria ou reagiram por medo e como resultado de um padrão de violência e controle coercitivo perpetrado pelo parceiro. Isso sem falar das dinâmicas de poder subjacentes à violência familiar que, ignoradas, podem fazer a polícia olhar um fato isolado e perceber a vítima feminina como agressora (veja REEVES, 2018; ULBRICK e JAGO, 2018).

Todas essas questões desempenham um papel particularmente pernicioso no caso de mulheres das Nações Australianas Originárias (aborígenes e nativos do Estreito de Torres), que sofrem o peso de sua criminalização, em função de uma lei de violência familiar sem abordagem de gênero, combinada aos impactos contínuos e históricos de relações coloniais de poder. Essa dinâmica de poder enxerga os povos das nações originárias australianas como sub-representados no grupo de vítimas de crime, além superpoliciados e superprocessados na medida em que são percebidos como infratores (CUNEEN, 2001; NANCARROW, 2019). Essa dinâmica de criminalização das vítimas de violência doméstica de etnias originárias é relevante em toda a Austrália, mas tem ressonância especial nos estados do sul, onde a maior parte das mulheres dessas nações têm parceiros não-indígenas. Em parte, como resultado de leis sem um enfoque de gênero, mulheres vítimas/sobreviventes de violência doméstica são muitas vezes revitimizadas pelas leis e sistemas desenhados para protegê-las (veja, por exemplo, FLAT OUT INC., 2015).

Abordagens diferentes em relação à maternidade no Brasil e na Austrália também são evidentes na resposta à violência familiar. No Brasil, é muito raro que uma mulher perca a guarda de seus filhos para o Estado. Na Austrália, mulheres que denunciam casos de

violência familiar podem arriscar ter suas crianças removidas de sua guarda por serem percebidas estando em uma situação de risco. As avaliações de risco das áreas de proteção à criança têm frequentemente se concentrado na análise sobre se a mãe, como vítima primária da violência familiar, é suficientemente protetora. Tal abordagem significa que a separação de mãe e filho é muitas vezes o resultado da denúncia de violência familiar, mais do que o provimento de suporte e serviços com objetivo de manterem mãe e filho juntos e seguros. Quando as mulheres carregam o peso de discriminação adicional, tais como deficiências, o risco de retirada da guarda aumenta (MAHER et al., 2018).

Tal abordagem de política tem sido particularmente danosa e punitiva de mulheres e crianças de povos originários, produzindo um contexto de “gerações roubadas”, no qual crianças de povos originários foram sistematicamente retiradas dos pais e colocadas sob a tutela do Estado (REED, 2006). Crianças dessas etnias seguem sendo separadas de suas mães em taxas muito mais elevadas do que as registradas para o restante da população (veja, por exemplo, COMMISSION FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE, 2016).

A incorporação mais explícita de uma abordagem de gênero nas políticas públicas relacionadas à violência familiar é evidente no Brasil, no que diz respeito à polícia. Na Austrália, o policiamento da violência doméstica é geralmente integrado no policiamento padrão, na medida em que todos os agentes precisam passar por treinamento em violência familiar, tema considerado central no trabalho de toda a polícia. Dentro desse espectro abrangente, existem unidades policiais especializadas em violência familiar. Desde 2015, a organização policial de Victoria (um dos estados mais populosos da Austrália), inclui um Comando de Violência Familiar, com aproximadamente quatrocentos policiais. O comando é formado de homens e mulheres, especializados em violência familiar. Desde 2019, a Academia de Polícia de Victoria inclui um Centro de Treinamento de ponta no tema. Como Carrington (neste volume) explica, em contraste, o Brasil possui delegacias de mulheres especializadas em violência familiar.

Outro reflexo dessa diferença na abordagem da violência contra a mulher é que o Brasil (junto com outros 15 países latino-americanos) tipificou o crime de feminicídio. Tal tipo penal processa todos os homicídios de mulheres praticados por parceiros íntimos como feminicídio. Na Austrália, de forma consistente com seu padrão de leis neutras em termos de gênero, não existe uma lei específica sobre homicídios de mulheres por seus parceiros íntimos. Todos os crimes de morte são processados como homicídio – assassinato de uma pessoa por outra. Leis específicas de feminicídio trazem um número de vantagens, especialmente onde os estados e sistemas legais historicamente fecharam os olhos para o assassinato de mulheres por seus parceiros homens, assim como em outros tipos de homicídio. O termo feminicídio surgiu como uma forma de registrar a importância do gênero e do sexo nos padrões globais de homicídio. O termo garante que a natureza, extensão e impacto do patriarcado nas relações sociais subjacentes a esses crimes não seja perdida.

Autores como Dekeseredy (2019) e Sheehy (2018) apresentaram argumentos irrefutáveis de que uma terminologia que não seja neutra em termos de gênero é central para evitar o que Fraser (2009) chamou de “esperteza da história” em silenciar as preocupações feministas com a opressão (veja também PEASE, 2019). Leis de feminicídio fazem com que o assassinato de mulheres tenha sua pena agravada. As leis significam que esses casos sejam processados por especialistas em violência de gênero. Sentenças de feminicídio que dão destaque à natureza de gênero do crime e que comunicam uma denúncia e impedimento geral ao seu cometimento servem a propósitos educativos e simbólicos. Na Austrália, histórica e continuamente, as circunstâncias de um homem matar uma mulher, particularmente no contexto de violência de parceiro íntimo, são muitas vezes percebidas, de forma explícita ou não, como um fator atenuante na sentença.

Assim, a defesa de homicidas têm sido interpretadas de forma a permitir que homens que matam suas parceiras consigam evitar a condenação, com base em argumentos de que foram provocados ou agiram em legítima defesa. Tipicamente, esse tipo de defesa é argumentado e aplicado de forma a justificar, minimizar ou passar uma falsa impressão de violência recíproca entre o casal, responsabilizando as próprias mulheres ou tornando-as coniventes da violência letal que sofreram (veja MAHER, 2014; MAHER et al., 2005; FITZ-GIBBON e PICKERING, 2012). Esse enquadramento e interpretação da lei como homicídio/femicídio reflete e reforça as relações hierárquicas de poder relacionadas a gênero, que subjazem e, ao mesmo tempo, provocam a violência contra as mulheres.

Onde as leis de homicídio são neutras em termos de gênero, como na Austrália, o nível e a natureza da violência letal contra mulheres podem ser obscurecidos. Em 2016, sob a liderança do *Special Rapporteur* sobre violência contra mulheres, as Nações Unidas (ONU) defenderam o estabelecimento de observatórios de vigilância do feminicídio em todos os países, com base no argumento de que:

“A menos que tenhamos uma coleta de dados comparáveis e precisa sobre um determinado crime, será difícil chegar a um entendimento adequado sobre ele ou a uma estratégia efetiva para seu enfrentamento. Manter dados claros ajuda os legisladores e gestores públicos, com o apoio da população, a atacarem o problema por meio de prevenção e de recursos de pesquisa melhor focalizados.”

A existência de leis de feminicídio permite a coleta de dados mais precisos sobre esse tipo de violência contra a mulher. Na Austrália, dados de feminicídio são extremamente difíceis de acessar e não têm coleta consistente nas diferentes jurisdições, tornando muito desafiador agrupar no tempo informações sobre o assunto, cobrindo os diferentes estados e territórios.

Embora leis com viés específico de gênero tenham um número de vantagens, sozinhas não respondem à violência familiar e contra as mulheres (veja, por exemplo, WALKLATE et al., 2018). Tais leis aumentaram a consciência sobre a violência de gênero no Brasil, mas a medida em que de fato serviram para prevenir tais crimes ou, num nível mais geral, melhorar a segurança e a proteção das mulheres é discutível. De acordo com a *Human Rights Watch*, por exemplo, existem apenas 74 abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil, para uma população de mais de duzentos milhões. Em 2019, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos vocalizou protesto quanto à falta de progresso do Brasil nessa questão, nos seguintes termos:

“É inadmissível que mulheres com medidas protetivas asseguradas sejam assassinadas, e que não existam abrigos suficientes ou que suas denúncias não sejam levadas em consideração”.

Diferenças históricas e políticas entre Brasil e Austrália se refletem em como o combate à violência de gênero se desenvolveu nos dois países e nas formas em que têm se manifestado – tendo os grupos locais de mulheres e as análises feministas desempenhado papel fundamental nos dois lugares. Apesar de histórias e circunstâncias diversas, os dois países são considerados líderes em abordagens inovadoras para lidar com a violência familiar, existindo oportunidades de benefício mútuo na continuidade do intercâmbio de melhores práticas entre eles.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN GOVERNMENT. **National Plan to Reduce Violence Against Women and Children**. 2020. Disponível em: <<https://plan4womenssafety.dss.gov.au/the-national-plan/what-is-the-national-plan/>>

AVILA, T. P. The Criminalisation of femicide. *In*: FITZ-GIBBON, K.; WALKLATE, S.; McCULLOCH J. and MAHER J.M. (eds). **Intimate partner violence, risk and security: Securing women’s lives in a global world**. Londres: Routledge, 2018. p.181-98.

COMMISSION FOR CHILDREN AND YOUNG PEOPLE (VICTORIA). **Always was, always will be koori children**: Systemic inquiry into services provided to aboriginal children and young people in out-of-home care in Victoria, Melbourne. Victoria, 2016. Disponível em: <<https://ccyp.vic.gov.au/assets/Publications-inquiries/always-was-always-will-be-koori-children-inquiry-report-oct16.pdf>>

CUNNEEN, C. **Conflict, politics and crime: Aboriginal communities and the police**. Sydney: Allen and Unwin, 2001.

DEKESEREDY, W. **Bringing feminist sociological analysis of patriarchy back to the forefront of the study of woman abuse.** Paper presented to the 3rd European Conference on Domestic Violence, Oslo, September, 2019.

FITZ-GIBBON, K.; PICKERING, S. Homicide Law Reform in Victoria, Australia: From Provocation to Defensive Homicide and Beyond. **British Journal of Criminology**, v.52, 2012. p. 159-180.

FLAT OUT INC. **Family violence and criminalised women.** Submission to the Royal Commission into Family Violence. 2015. Disponível em: <<http://www.flatout.org.au/wp-content/uploads/2012/04/Flat-Out-Submission-RCFV-FINAL.pdf>>

FRASER, N. Feminism, capitalism and the cunning of history. **New Left Review**, v. 56, 2009.

MAHER, J. Commentary on R v Middendorp (Defensive Homicide). *In*: DOUGLAS, H.; BARTLETT, R.; LUKER T. and HUNTERR. (eds). **Australian Feminist Judgments Righting and Rewriting Law**, 2014. p. 325-328.

MAHER, J. M.; SPIVAKOVSKY, C.; McCULLOCH, J.; McGOWAN, J.; BEAVIS, K.; LEA, M.; SANDS, T. **Women, disability and violence: Barriers to accessing justice: Final report.** ANROWS Horizons. Fev. 2018. Sydney: ANROWS, 2018.

MAHER, J.; SEGRAVE, M.; PICKERING, S.; McCULLOCH, J. Honouring white masculinity: Culture, terror, gender and the law. **Australian Feminist Law Journal**, v. 23, p. 147-164, 2005.

McCULLOCH, J. Police response to domestic violence. *In*: HATTY, S. (Ed.). **National Conference on Domestic Violence.** Canberra: Australian Institute of Criminology, v. 2, 1985. p. 523-32.

NANCARROW, H. **Unintended consequences of domestic violence Law: Gendered aspirations and racialised realities.** Chaim, Suíça: Palgrave Macmillan, 2019.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences.** Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. 2016. Disponível em: <<http://undocs.org/A/71/398>>

OUR WATCH. **Quick Facts.** 2020. Disponível em: <<https://www.ourwatch.org.au/quick-facts/>>

PEASE, B. **Facing patriarchy: Overcoming a violent gender order.** Londres: Zed Books, 2019.

REED, P. **The stolen generations: The removal of aboriginal children in New South Wales 1883-1969.** NSW Department of Aboriginal Affairs, 2006.

REEVES, E. How Victoria's family violence systems fails victims – by assuming they're perpetrators. **The Conversation**, 14 nov. 2017. Disponível em: <https://theconversation.com/how-victorias-family-violence-system-fails-some-victims-by-assuming-theyre-perpetrators-87184>

REUTERS. Brazil: four women killed every day in 2019, human rights body says. **The Guardian**, 5 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2019/feb/04/brazil-women-killed-2019-rate-alarming-iachr>>

RUSSELL, I. D. **Defining femicide and related concepts.** Femicide in global perspective. Speech given at the UN Symposium on Femicide, Viena, Áustria. Nov. 2001. Disponível em: <http://www.dianarussell.com/f/Defining_Femicide_-_United_Nations_Speech_by_Diana_E._H._Russell_Ph.D.pdf>

SHEEHY, E. A. Criminalizing torture as a feminist strategy: Thinking through the implications. In: FITZ-GIBBON, K.; WALKLATE, S.; McCULLOCH J. e MAHER J.M. (eds). **Intimate partner violence, risk and security: Securing women's lives in a global world.** Londres: Routledge, 2018. p. 255-268.

STARK, E. Coercive Control. In: LOMBARD, N. and McMILLAN, L. (eds). **Violence against women: Current theory and practice in domestic abuse, sexual violence and exploitation.** Londres e Filadélfia: Jessica Kingsley Publishers, 2013.

STATE OF VICTORIA. **Royal Commission into Family Violence: Summary and recommendations,** Parl Paper n. 132 (2014–16). 2016. Disponível em: <http://rcfv.archive.royalcommission.vic.gov.au/MediaLibraries/RCFamilyViolence/Reports/RCFV_Full_Report_Interactive.pdf>

ULBRICK, M.; JAGO, M. **Officer she's psychotic and I need protection.** Police Misidentification of the 'primary aggressor' in family violence incidents in Victoria. 2017. Disponível em: <<https://www.womenslegal.org.au/files/file/WLSV%20Policy%20Brief%201%20MisID%20July%202018.pdf>>

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **Global study on homicide: Gender-related killing of women and girls.** 25 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/November/home-the-most-dangerous-place->

-for-women-with-majority-of-female-homicide-victims-worldwide-killed-by-partners-or-family--unodc-study-says.html?ref=fs1>

VICTORIAN GOVERNMENT. **About the Royal Commission into Family Violence.** 2020. Disponível em: <<https://www.vic.gov.au/about-royal-commission-family-violence>>

VICTORIAN GOVERNMENT. **Free From Violence. Victoria's strategy to prevent family violence and all forms of violence against women.** First Action Plan 2018-2021. 2018. Disponível em: <<https://www.vic.gov.au/sites/default/files/2019-05/Free-From-Violence-First-Action-Plan2018-2021.pdf>>

VIVES-CASES, C.; GOICOLEA, I.; HERNÁNDEZ, A.; SANZ-BARBERO, B.; GILL, A.K.; BALDRY, A.C. et al. Expert opinions on improving femicide data collection across Europe: A concept mapping study. **PLoS ONE**, v. 11, n. 2, e0148364. 2016, DOI:10.1371/journal.pone.0148364

WALKLATE, S; FITZ-GIBBON, K; McCULLOCH, J. Is more law the answer? Seeking justice for victims of intimate partner violence through the reform of legal categories. **Criminology & Criminal Justice**, v.8, n. 1, p. 115-131, 2018.

1.6 FALANDO DE PREVENÇÃO NO BRASIL E NA AUSTRÁLIA: ABORDAGENS PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA E TERCIÁRIA

Wania Pasinato²³

Thiago Pierobom de Ávila²⁴

O arcabouço legal para enfrentar a violência de gênero contra meninas e mulheres abrange preocupações sobre prevenção, proteção das mulheres em risco e responsabilização do agressor. No Brasil, a Lei Maria da Penha prescreve, em seu artigo 8º, uma ampla gama de políticas integradas, interdisciplinares e de diferentes setores nas áreas de justiça, segurança pública, assistência social, educação, saúde e trabalho. Campanhas educativas nas escolas e em toda a sociedade, a inclusão de conteúdos relativos a direitos humanos, equidade de gênero, raça e etnia nos currículos escolares, serviços especializados com perspectiva de gênero, raça e etnia, bem como a supressão dos papéis de gênero estereotipados da mídia aparecem também como preocupações destacadas. Embora os profissionais tenham enfatizado as respostas do Sistema de Justiça Criminal ao tema da violência doméstica e familiar contra as mulheres – VDFCM, a abordagem holística da Lei Maria da Penha não deve ser desprezada.

Na Austrália, foi fundado em 2008 um Conselho nacional para redução da violência contra mulheres e seus filhos, iniciando os trabalhos com uma publicação estratégica (AUSTRALIA, 2009). Esse documento contribuiu para a elaboração do *National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010 – 2022*, chamado Plano Nacional (AUSTRALIA, 2011). Existem muitas instituições unidas para encontrar soluções para a violência doméstica, uma delas é a *Australian National Research Organisation for Women's Safety* (ANROWS), criada em 2013, pela estratégia do Plano Nacional de redução da violência doméstica.

A literatura especializada fomenta uma perspectiva de políticas preventivas em três vertentes: primária, secundária e terciária (OMS, 2002; OURWATCH et al., 2015; PASINATO et al., 2019). 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

23 Socióloga e consultora independente de projetos relacionados à violência contra a mulher, gênero, Justiça Criminal, delegacia de mulheres, e políticas públicas de enfrentamento à violência familiar e de gênero.

24 Professor Associado do programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB, *Research Fellow do Monash Gender and Family Violence Prevention Centre*, Promotor de Justiça do MPDFT.

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.

A prevenção primária, voltada para a sociedade em geral, busca desconstruir a desigualdade de gênero, denunciar e prevenir todas as formas de violência nas quais se manifesta, e informar sobre leis, serviços e procedimentos de intervenção quando a violência acontece. No Brasil, pode ser classificada em três estratégias: educação, campanhas de conscientização e pesquisas de opinião/percepção. A educação abrange o ensino formal (veja texto de FERREIRA, nesta coletânea) e ações educativas, como palestras, seminários e cursos para lideranças comunitárias, ativistas dos direitos das mulheres e profissionais de comunicação. Um exemplo de formação de lideranças comunitárias é o programa Promotoras Legais Populares (PLP), iniciado no Brasil nos anos 1990, pela Themis (ONG feminista), inspirado em uma experiência peruana. A metodologia desenvolvida pela Themis foi replicada em muitos estados brasileiros (veja o texto de CAMPOS, nesta coletânea). Com relação a ações educativas voltadas para profissionais da comunicação, na primeira década dos anos 2000, a Agência Patrícia Galvão (APG), organização feminista, em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e outras instituições, promoveu uma série de seminários e orientações sobre a cobertura da violência de gênero contra as mulheres nos meios de comunicação²⁵.

Muitas campanhas de conscientização foram feitas também sobre a Lei Maria da Penha, a rede de serviços e o Disque Denúncia (ligue 180), serviço telefônico gratuito do Governo Federal. Essas campanhas foram realizadas pela SPM em parceria com organizações não governamentais (ONGs) e instituições responsáveis pela execução da Lei Maria da Penha. Por exemplo, as campanhas “Onde tem violência, todo mundo perde” (APG e SPM, 2004 e 2006) e “Violência doméstica - não se cale!” (APG e SPM, 2005), ambas com veiculação nacional pela TV.

Algumas campanhas tinham público-alvo específico, como é o caso da “Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha - a lei é mais forte” (SPM, 2011), voltada para operadores do Sistema de Justiça, com o objetivo de ampliar sua consciência no tema e estimular a

25 Veja: <https://agenciapatriciagalvao.org.br/imprensa/>

adequada aplicação da Lei. Há ainda a campanha “16 dias de ativismo pelo fim da violência contra mulher” (ONG Agende, de 2004 em diante), integrada a uma campanha mundial que, em geral, tem início em 25 de novembro, mas, no Brasil, é antecipada para 20 de novembro, quando se celebra o Dia da Consciência Negra. Também merecem citação: a “Campanha do Laço Branco - homens contra a violência contra mulheres” (2008) e “Mulheres donas da própria vida” tendo como público-alvo mulheres da zona rural, do campo e da floresta (2009). Finalmente, foram realizadas também diversas pesquisas de opinião sobre percepções da população sobre a Lei Maria da Penha e sobre a violência doméstica e familiar, num total de 15 pesquisas realizadas entre 2004 e 2013 sobre o assunto (ARTIGO 19 BRASIL, 2015; PASINATO e LEMOS, 2017).

Na Austrália, o Plano Nacional (AUSTRÁLIA, 2011), composto por planos de ação com três anos de duração cada um, especifica metas de curto prazo para fortalecer os profissionais que atuam na área, integrando sistemas e compartilhando informações para promover a efetividade das evidências produzidas bem como do monitoramento dos resultados. O objetivo é mudar atitude e comportamento nos níveis cultural, institucional e individual, tendo os jovens como público-alvo principal (AUSTRÁLIA, 2011, p. 10). O Plano Nacional tem seis objetivos gerais: *i*) tornar as comunidades seguras e livres de violência, *ii*) tornar as relações respeitadas, *iii*) fortalecer as comunidades indígenas, *iv*) fazer com que os serviços atendam às necessidades das mulheres vítimas de violência e de seus filhos, *v*) produzir uma resposta efetiva do Sistema de Justiça, parar a violência por parte dos agressores e *vi*) responsabilizar os perpetradores por seus atos para que parem com a violência (AUSTRÁLIA, 2011, p. 14-29).

Relacionado à prevenção primária, o documento *Change the Story* (OUR WATCH et al., 2015) teve papel essencial na modelagem das reformas institucionais australianas e também na promoção de políticas de prevenção da violência de gênero em todos os estados do país. O documento aborda uma vasta gama de programas com o objetivo principal de mudar padrões socioculturais de tolerância à violência contra as mulheres em diversos espaços da vida social, tais como em locais de trabalho, escola, organizações comunitárias, clubes esportivos, mídia, cultura popular e outros (OUR WATCH et al., 2015, p. 9). Outros estados também lançaram planos e estratégias próprias de promoção da igualdade de gênero e políticas de prevenção primária (veja VICTORIA, 2016a, 2016b).

Desde 1985, o Brasil foi pioneiro com a criação da primeira Delegacia da Mulher, um serviço policial especializado para oferecer condições mais amigáveis de recebimento da denúncia e melhorar o acesso das mulheres a outros serviços especializados. Em 1990, foi criado o primeiro Centro de Referência Especializado de Atendimento à Mulher, algumas casas de abrigo e serviços de saúde para vítimas de violência sexual e de interrupção legal de gravidez. Depois de 2003, a criação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) do Governo Federal conduziu à elaboração, pela primeira vez, de uma política nacional

de enfrentamento à violência contra mulher (BRASIL, 2005). Tal política foi voltada ao aumento dos serviços especializados e sua articulação em rede, elaboração de documentos contendo orientações técnicas e investimento na capacitação de profissionais. Na vertente de prevenção secundária, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher (BRASIL, 2007-2013) foi a estratégia desenvolvida e coordenada pela SPM para gestão da implementação da política nacional. Ele estabeleceu as bases de uma ação mais integrada entre áreas, fortalecendo a coordenação e impacto conjunto.

A primeira edição do Pacto Nacional (BRASIL, 2007) continha quatro eixos: *i*) consolidação dos serviços especializados e implementação da Lei Maria da Penha; *ii*) promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à feminização da AIDS e outras doenças sexualmente transmissíveis; *iii*) enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e *iv*) promoção dos direitos das mulheres presas. O documento entendia o papel da rede de serviços contra as mulheres para além da definição de violência doméstica, provendo atendimento para outras formas de violência de gênero. A segunda edição do Pacto Nacional (BRASIL, 2011a) ampliou os eixos de ação: *i*) implementação da Lei Maria da Penha; *ii*) expansão e fortalecimento da rede de serviços; *iii*) garantia da segurança cidadã e acesso à justiça; *iv*) garantia de direitos reprodutivos e sexuais e enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; *v*) garantia de autonomia das mulheres em situação de violência e expansão de seus direitos.

Uma das características desta segunda edição foi a separação do eixo de implantação da Lei Maria da Penha da organização estruturada dos serviços especializados, com o objetivo de enfatizar que deveriam prover atendimento para além da violência doméstica e familiar. O Pacto possibilitou a expansão de serviços como: Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher (CRAM), Casas Abrigo, Varas Especializadas, núcleos especializados no Ministério Público e nas Defensorias Públicas, além da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), serviços especializados no sistema de saúde em violência sexual, bem como de realização da interrupção legal de gravidez. Os CRAMs possuem um papel estratégico em cessar a situação de VDFCM, evitando futuros atos de agressão, com respeito à autodeterminação das mulheres, mediante suporte psicossocial, assistência jurídica e promoção de sua empregabilidade. Estes centros são guiados pelas diretrizes de abordagem multidisciplinar, segurança da mulher e de seus profissionais, identificação dos tipos de violência e atuação em rede, promovendo o mapeamento da rede de atendimento local (BRASIL, 2011b).

Além dos Pactos Nacionais, houve três Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2004, 2007, 2012), para “prover contribuições para a consolidação de políticas de gênero, enfatizando a sua integração em todas as políticas governamentais” (BRASIL, 2012, p. 7). Esses planos foram precedidos de conferências locais e nacional com ampla participação dos movimentos feministas e de mulheres, chegando a ter mais de 120 mil

mulheres (BRASIL, 2004, p. 13) engajadas na rodada preparatória do primeiro plano, e mais de 200 mil na segunda e na terceira edições (BRASIL, 2007, p. 17; 2012, p. 9). Os documentos produzidos a partir desse processo consideram a integração da perspectiva de gênero em todas as políticas públicas como essencial para a compreensão das estruturas sociais que promovem a desigualdade, para, a partir desse entendimento, estabelecer ações e políticas concretas. Isso consolida as orientações de responsabilidade compartilhada das agências governamentais sob a coordenação da SPM, estabelecendo objetivos, metas, planos de ação e políticas nas diferentes áreas para promoção da igualdade de gênero e o enfrentamento da violência. Uma comissão foi criada para monitorar a implementação dos planos. Apesar de ter havido uma quarta conferência em 2016, que aprovou um novo plano, este não foi implementado e, desde então, as políticas das mulheres perderam o seu principal quadro estratégico.

Durante o III Plano Nacional, o governo federal brasileiro criou, por meio do programa “Mulher, viver sem violência” (BRASIL, 2013), o projeto Casa da Mulher Brasileira. Trata-se de um centro de atendimento, com administração conjunta dos três níveis de governo, integrando os serviços psicossociais com as Delegacias da Mulher, juizado, promotoria e defensoria especializadas na violência doméstica e familiar, unidade de patrulha para monitoramento das medidas protetivas, abrigo temporário, serviço de transporte e outros serviços. As Casas da Mulher Brasileira foram desenhadas para reduzir a peregrinação das mulheres em busca de diferentes serviços, numa abordagem integral da violência doméstica e familiar, induzindo tanto mais consistência no nível da prevenção, quanto melhor articulação dos serviços. Os serviços devem cumprir as orientações para atendimento integral, promovendo a autonomia das mulheres, o atendimento humanizado, o seu empoderamento, solidariedade e respeito, a prevenção à revitimização, inclusão e acessibilidade, o sigilo profissional, além de rapidez e eficiência, bem como a sistematização de dados (BRASIL, 2013). As Casas deveriam ser construídas nas 27 capitais brasileiras, mas até o início de 2020, apenas sete delas possuíam o serviço: Campo Grande, Brasília, Curitiba, São Luis, Boa Vista, Fortaleza e São Paulo.

Apesar dessa rede de serviços, o apoio atual para sobreviventes da violência é um desafio. A redução de fundos por parte dos governos Federal, Estadual e local levaram à fragilização da rede e a um enfraquecimento da integração entre os serviços, afastando-os do modelo legal de uma resposta intersetorial (ASSIS e DESLANDES, 2019). Apesar do projeto promissor da Casa da Mulher Brasileira, desde 2016 o governo federal vem descontinuando seu financiamento. A contingência orçamentária levou ao fechamento de algumas unidades, como a de Brasília, e muitas outras não operam em sua plena capacidade projetada. Algumas foram construídas em áreas centrais das cidades, o que reduz a demanda do serviço por parte de moradoras das periferias, e houve uma baixa adaptação às necessidades locais. Experiências estaduais similares de centros integrados de serviço têm revelado uma série de problemas, tais como a frustração das mulheres atendidas, a

falta de acompanhamento efetivo dos casos, demandas contraditórias entre os serviços de proteção e o sistema responsável pela investigação criminal, além de falta de abertura para movimentos feministas e de mulheres e limitações para a adequada articulação entre os serviços (SOUZA et al., 2019).

No Brasil, as políticas de prevenção terciária são relacionadas com as medidas protetivas de urgência, desenhadas para proteger a mulher, por meio da proibição de aproximação e contato com o agressor, bem como para impor a ele obrigações que possam reduzir os riscos de reincidência, tais como a participação em grupos reflexivos para homens autores de violência. Pesquisas mostram resistências do Sistema de Justiça em conceder medidas protetivas e para integrá-las a uma resposta intersetorial (PASINATO et al., 2016; DINIZ e GUIMIERI, 2016). Uma tendência atual de retrocesso é uma concepção restritiva do que seja “violência baseada no gênero” pelo sistema de justiça, exigindo evidências de “motivação de gênero” e considerando apenas uma parte da Lei Maria da Penha referente a homens que se recusam a aceitar o fim de uma relação íntima, excluindo assim da aplicação da lei conflitos relacionados com a guarda dos filhos, pensão e partilha de bens. Essa opinião desrespeita documentos internacionais que consideram a violência baseada no gênero como a “violência direcionada contra uma mulher porque ela é uma mulher ou que afeta as mulheres de forma desproporcional” (ONU, 1992, item 6) bem como aquela que historicamente inclui todas as formas de violência familiar contra a mulher (ONU, 1992, item 23). Ao invés de reconhecer as relações de gênero no âmbito da violência doméstica, conforme prescrito pelos tratados internacionais e pela Lei Maria da Penha, a falta de sensibilidade para questões de gênero verificada no Sistema Judiciário atualmente nega a proteção devida por lei às mulheres brasileiras.

Apesar disso, existem experiências positivas de políticas de prevenção terciária. Para aumentar a efetividade das medidas protetivas, muitos estados criaram Patrulhas de Monitoramento na Polícia Militar e na Guarda Civil (responsáveis pelo policiamento preventivo), para visitar mulheres e agressores de alto risco, orientando as vítimas a terem planos de segurança e a acessarem a rede de serviços, e garantindo o cumprimento das medidas protetivas por parte do agressor (FBSP, 2019; GROSSI e SPANIOL, 2019).

Essas unidades recebem em geral o nome de “Patrulha Maria da Penha”. Alguns estados criaram celulares de emergência acessíveis a mulheres com medidas protetivas que podem acionar assim, de forma imediata, a proteção policial em caso de perigo, assim como realizam o monitoramento dos agressores por meio de equipamento eletrônico (PASINATO et al., 2019). Além dessas respostas de policiamento e justiça, os CRAMs desempenham papel importante no provimento de suporte psicossocial para as mulheres superarem o trauma e reconstruírem seu futuro com autonomia e autoconfiança. Desde o advento da Lei n. 9.099/1995 havia experiências pioneiras com grupos reflexivos para homens autores de violência. A Lei Maria da Penha incorporou a diretriz de criação desses programas

e de outros tipos de intervenção multidisciplinar para agressores, tendo alguns estados desenvolvido ações com potencial promissor na prevenção da reincidência (PITANGUY e LINHARES, 2019; BEIRAS et al., 2019). Muito embora a falta de padrões mínimos nacionais para tais programas acabe por produzir uma miscelânea de experiências locais, com financiamento, estruturas e metodologias contrastantes (PITANGUY e LINHARES, 2019). Pesquisas indicam a necessidade de garantir uma base teórica de gênero e padrões mínimos de capacitação, monitoramento e avaliação, e a integração desses programas na rede de serviços especializados, com os devidos mecanismos de referência (BEIRAS et al., 2019).

Uma estratégia importante para promover respostas individualizadas e a coordenação entre os serviços nas prevenções secundária e terciária tem sido os protocolos de avaliação e gestão de riscos. Tais instrumentos são recomendados por documentos nacionais (BRASIL, 2016; ONU MULHERES et al., 2016). Algumas experiências nas cidades de Brasília e de Canoas (RS) criaram modelos locais de formulário de avaliação de risco, com um protocolo de gestão de riscos integrado (ÁVILA, 2018; STREY e JARDIM, 2019). Um grupo de especialistas financiado pela União Européia elaborou para o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) um modelo nacional de avaliação de riscos (LISBOA et al., 2019; BRASIL, 2019). Mais tarde, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Ministério Público, no entanto, aprovaram outro modelo (BRASIL, 2020). Apesar do progresso trazido pela adoção de um formulário comum, o modelo adotado tem limitações, como a falta de um *layout* compacto, a ausência de alguns fatores de risco relevantes (por exemplo: condição de mulheres idosas ou isolamento social da mulher), trazendo uma fusão de fatores de risco diferentes na mesma pergunta e misturando informações sobre risco com outras sobre necessidades da vítima, prejudicando a avaliação e a classificação do risco em cada caso. Com isso, o formulário presente serve apenas como instrumento de identificação de risco, mais do que como modelo para sua avaliação e gestão, com limitações de ordem prática para a promoção da segurança da mulher. Além disso, protocolos de gestão de risco deveriam ter uma perspectiva da disponibilidade de serviços na localidade e sua integração para atender às necessidades de proteção da sobrevivente.

No estado australiano de Victoria, a revisão da efetividade das políticas de prevenção primárias, secundárias e terciárias passou pelo escrutínio do *Royal Commission into Family Violence report* (VICTORIA, 2016c). O grupo produziu um documento massivo com sete volumes, resultado de 13 meses de diligências e oitivas com 220 especialistas e 44 sessões de discussão. A Comissão analisou em detalhe as tendências internacionais no combate à violência contra a mulher, fazendo 227 recomendações ao estado. Avaliou como prevenir a violência familiar, a intervenção precoce, o apoio aos sobreviventes e a responsabilização dos agressores, respostas da polícia, dos sistemas legais e penitenciário, respostas de organizações governamentais e comunitárias e como melhor avaliá-las. Provavelmente uma das maiores diferenças entre Austrália e Brasil é o investimento massivo da Austrália na promoção de pesquisas para avaliar a efetividade das políticas e produzir conhecimento

sobre como melhorar seus resultados. Uma das principais instituições a aumentar a pesquisa na área é a ANROWS, organização independente voltada para produzir evidências que possam ser transferidas para outros contextos, guiando a construção de políticas públicas e as práticas de redução dos índices de violência contra a mulher.

Considerando o estado da arte no Brasil, seria recomendável avançar nas seguintes áreas:

- Garantir financiamento em níveis adequados para a rede de serviços especializadas na proteção das mulheres em situação de violência, com o objetivo de aumentar seu alcance e garantia de ampliação de serviços especializados no atendimento psicossocial e na saúde.
- Desenvolver protocolos para maior integração entre os serviços, com regras claras para o referenciamento de casos e a responsabilidade de cada serviço/instituição nessa cooperação.
- Retorno do financiamento por parte do Governo Federal ao projeto Casa da Mulher Brasileira, com as devidas adaptações às necessidades locais e à transparência e ao diálogo com os movimentos de mulheres e feministas.
- Aumentar a consciência por parte dos profissionais de justiça sobre a importância de conceder medidas protetivas, com tempo suficiente de duração para cobrir os riscos de reincidência.
- Mudar a jurisprudência atual para considerar todas as formas de violência doméstica e familiar contra as mulheres como baseadas no gênero, exigindo a aplicação correta e integral da Lei Maria da Penha.
- Disseminar projetos de patrulhas de monitoramento das medidas protetivas (Patrulha Maria da Penha) e celulares de emergência, com a devida integração à rede de serviços especializados.
- Promover estudos para estabelecer padrões mínimos para os programas voltados para agressores, relacionando estrutura, financiamento, metodologia, capacitação e avaliação. Atenção especial deve ser dada à base teórica de gênero nesse enquadramento geral.
- Revisar o quanto antes o formulário de avaliação de risco nacional aprovado pelo CNJ e CNMP para facilitar a contagem dos fatores de risco, com previsão de classificação do risco em linha com as pesquisas internacionais.
- Disseminar o uso de formulários de avaliação de risco acoplados a protocolos de gestão de risco integrado para os diversos serviços que atendem mulheres em situação de risco, construídos coletivamente no nível local a partir de um modelo nacional, permitindo a realização de comparações nacionais e a produção de evidências para aprimoramento das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19 BRASIL. **Violência contra a mulher no Brasil**: acesso à informação e políticas públicas. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2015.

ASSIS, T. F. de; DESLANDES, S. F. A percepção dos agentes institucionais sobre a rede especializada atendimento às mulheres que sofrem violência por parceiro íntimo. *In*: PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher**. São Paulo: Marcial Pons, 2019. p. 159-179.

AUSTRALIA. **National plan to reduce violence against women and their children**. Canberra: Commonwealth of Australia, 2011.

AUSTRALIA. **Time for action**. Canberra: National Council to Reduce Violence against Women and their Children, 2009.

ÁVILA, T. A. P. Articulação do trabalho em rede para a proteção à mulher em situação de violência doméstica e familiar. *In*: BRASIL. **Violência contra a mulher**: um olhar do Ministério Público brasileiro. Brasília: CNMP, 2018. p. 141-163.

BEIRAS, A.; NASCIMENTO, M.; INCROCCI, C. H. M. C. Grupos reflexivos: notas sobre os desafios para a construção de responsabilização, redução de violência e efetividade de programas para homens autores de violência contra as mulheres. *In*: PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher**. São Paulo: Marcial Pons, 2019. p. 275-298.

BRASIL. **I Plano Nacional de Políticas para as mulheres**. Brasília: SPM, 2004.

BRASIL. **II Plano Nacional de Políticas para as mulheres**. Brasília: SPM, 2007.

BRASIL. **III Plano Nacional de Políticas para as mulheres: 2013-2015**. Brasília: SPM, 2012.

BRASIL. Ministério da Justiça e Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Diretrizes nacionais de investigação criminal com perspectiva de gênero**. Madrid: EuroSocial, 2016.

BRASIL. **Orientações para o uso do formulário de avaliação de risco FRIDA**. Brasília: CNMP, 2019.

BRASIL. **Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília: SPM, 2011a.

BRASIL. **Pacto Nacional pelo enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília: SPM, 2007.

BRASIL. **Programa Mulher, viver sem violência.** Brasília: SPM, 2013.

BRASIL. **Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília: SPM, 2011b.

BRASIL. **Resolução Conjuntan. 05, de 3 de março de 2020:** cria o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para o Judiciário e o Ministério Público. Brasília: CNJ e CNMP, 2020.

DINIZ, D.; GUMIERI, S. Implementação de medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha no Distrito Federal entre 2006 e 2011. *In:* PARESCHI, A. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (Org.). **Pensando a segurança pública.** v. 6: Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. p. 205-231.

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública (Org.). **Práticas de enfrentamento à violência contra as mulheres:** experiências desenvolvidas pelos profissionais de segurança pública e do sistema de justiça: Casoteca FBSP 2018. São Paulo: FBSP, 2019.

GROSSI, P. K.; SPANIOL, M. I. Patrulhas Maria da Penha no Estado do Rio Grande do Sul: análise dos avanços e desafios dos cinco anos da experiência pioneira desta política pública de prevenção à violência de gênero. *In:* PASINATO, W; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. A. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons, 2019. p. 298-328.

LISBOA, M.; TEIXEIRA, A.; PASINATO, W. **Formulário de Risk Assessment para o CNVD:** um instrumento para o enfrentamento da violência doméstica contra a mulher. [Lisboa?]: União Europeia, 2019.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **World report on violence and health.** Geneva: OMS, 2002.

ONU MULHERES et al. **Diretrizes nacionais feminicídio:** Investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres. Brasília: ONU Mulheres Brasil, 2016.

ONU. **Recomendação Geraln. 19.** Comitê para a eliminação da discriminação às mulheres. 1992.

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

PASINATO, W.; GARCIA, I. J.; VINUTO, J.; SOARES, J. E. Medidas protetivas para mulheres em situação de violência. *In:* PARESCHI, A. C.; ENGEL, C. L.; BAPTISTA, G. C. (Org.). **Pensando a segurança pública.** v. 6: Direitos humanos, grupos vulneráveis e segurança pública. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016. p. 233-265.

PASINATO, W.; LEMOS, A. K. Lei Maria da Penha e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. *In:* VIZA, B.; SARTORI, M. C.; ZANELLO, V. (orgs.). **Maria da Penha Vai à Escola:** educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres. Brasília: TJDF, 2017. p. 11-23.

PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons, 2019.

PITANGUY, J.; BARSTED, L. L. Violência contra as mulheres e homens autores de violência: os serviços de responsabilização. *In:* PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons, 2019. p. 253-274.

SOUZA, L. T.; VELOSO, M. M. X; PINHEIRO, I. A experiência do Pro Paz mulher: reflexões acerca dos limites e potencialidades dos centros integrados. *In:* PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons, 2019. p. 227-252.

STREY, M. N.; JARDIM, R. T. Avaliação e gestão de risco para mulheres em situação de violência doméstica e familiar: a experiência da rede de enfrentamento a violência de Canoas/RS. *In:* PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons, 2019. p. 181-203.

VICTORIA. **Ending Family Violence:** Victoria's plan for change. Melbourne: Department of Premier and Cabinet, 2016a.

VICTORIA. **Royal Commission into Family Violence:** report and recommendations. Melbourne: RCFV, 2016c.

VICTORIA. **Safe and strong:** A Victorian gender equality strategy. Melbourne: Department of Premier and Cabinet, 2016b.

SEÇÃO 2

POLÍTICAS DE PREVENÇÃO: ÁREAS TEMÁTICAS



2.1 EDUCAÇÃO

*Gisella Lopes Gomes Pinto Ferreira*²⁶

INTRODUÇÃO

A Educação é fundamental na prevenção da violência baseada no gênero em todos os grupos etários: crianças, adolescentes, adultos e especialmente jovens, período de formação das identidades e relações. Ao mesmo tempo em que as pessoas neste grupo são as mais vulneráveis à violência, a prevenção nessa fase da vida, além de crucial, possui maior potencial de produzir resultados (POLITOFF et al., 2019). Nessa linha, iniciativas educacionais podem prevenir a violência presente e futura, tendo assim um impacto geracional. A Educação ajuda os jovens não apenas a identificar e aprender sobre a violência baseada no gênero, mas ela também promove e “estabelece expressões positivas de gênero e práticas relacionais” (POLITOFF et al., 2019, p. 5) livres de estereótipos rígidos, que são os motores da violência contra mulheres e meninas (KEEL et al., 2017). Assim, iniciativas educacionais são exemplos essenciais de política de prevenção primária para enfrentar a violência de gênero contra mulheres e meninas. As escolas são consideradas o espaço-chave para promover a educação sobre violência baseada no gênero por serem o lugar primordial de socialização de crianças e jovens.

O Brasil considera a Educação como parte dos Direitos Humanos, conforme estabelecido nas convenções ratificadas pelo país. Essa perspectiva é refletida na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará, adotada em 1994 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em Belém (PA) (BRASIL, 1996) e a Convenção para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), adotada em 1979 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (BRASIL, 2002). O papel fundamental da educação como política primária de prevenção para acabar com a violência contra mulheres e crianças é destacada nessas convenções, bem como nas diversas políticas nacionais. Em 1998, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) foram o primeiro documento a incorporar essa perspectiva no país (BRASIL, 1998a, p. 99; PASINATO e LEMOS, 2017, p. 19). Esses documentos enfatizaram que a discussão sobre as relações de gênero na escola era crucial para promover mudança, combatendo relações autoritárias e desafiando padrões rígidos de conduta estabelecidos para homens e mulheres (PASINATO e LEMOS, 2017, p. 19-20). Os PCNs definiram as relações de gênero como tema transversal na educação. Sendo assim, um tópico a ser tratado em todas as disciplinas escolares devido à urgência de questionar a maneira como a

²⁶ Mestra em Justiça pela *Queensland University of Technology*, na Austrália. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Sua pesquisa explora a prevenção da violência de gênero em grupos populacionais de jovens no Brasil.

realidade estava sendo construída e de demandar mudanças tanto no nível macro quanto no individual (BRASIL, 1998b, p. 26; NASCIMENTO e ARRUDA, 2015, p. 5; PASINATO e LEMOS, 2017, p. 19-20). Consequentemente, essa questão requer ensino e aprendizagem de conteúdo relacionado a essas duas dimensões (BRASIL, 1998b).

O primeiro, segundo e terceiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres reforçaram essa abordagem e a necessidade de tratar desigualdades de gênero e raça (BRASIL, 2004, 2007, 2013). O Primeiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres adotou o tema gênero como transversal e como princípio orientador (BRASIL, 2004). Tal conceito foi reiterado nos planos subsequentes, assim como no documento base (BRASIL, 2016a) e final da IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (BRASIL, 2016b). A transversalidade do conceito gênero compreende toda violência contra mulheres e meninas como baseada no gênero. Ela enfatiza a responsabilidade e *accountability* da parte do governo para superar as desigualdades de gênero por meio do desenvolvimento e execução de políticas efetivas de prevenção direcionada a mulheres e meninas em todos os níveis de governo (CASTILHO e CAMPOS, 2018; FERREIRA, 2020). O conceito também se faz presente na Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006). De acordo com Pasinato, consultora independente e especialista em políticas públicas e gênero, entrevistada para minha tese, a IV Conferência Nacional de Políticas para Mulheres foi um momento de avaliação e consolidação dos planos anteriores, levando ao desenho de ações para aumentar a integração das políticas para mulheres em todas as áreas, inclusive na Educação (FERREIRA, 2020). Entretanto, devido ao contexto político do *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, essa conferência não resultou em um novo Plano Nacional de Política para as Mulheres, conforme ocorreu com as conferências anteriores (FERREIRA, 2020).

As diretrizes mencionadas demandam abordagens de gênero e intersetoriais na prevenção, incluindo outras categorias que combinadas ao gênero aumentam a vulnerabilidade de mulheres e meninas, em especial raça, etnia e idade (BRASIL, 1996, artigo 9; 2002, artigo 5, item b; 2006, artigo 8, item VIII; BRASIL, 2004, 2007, 2013, 2016a, 2016b). A seguir, um resumo das orientações vindas de cada um dos documentos mencionados.

CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ

A Convenção de Belém do Pará reconhece que todas as mulheres têm direito a serem educadas livres de discriminação (artigo 6, item b). Também destaca que todos os signatários da Convenção devem trabalhar para remover barreiras para a educação, encorajar o fim do viés e discriminação de gênero, bem como as ideologias e estruturas sociais que possam legitimar e exacerbar a violência contra mulheres (artigo 8, item b).

CEDAW

A CEDAW sugere que todos os estados-membros adotem medidas para a eliminação da discriminação e dos estereótipos de gênero em todos os níveis e formas de educação, inclusive por meio da promoção da educação de homens e mulheres juntos e pela modificação de livros e programas escolares e adaptação de metodologias de ensino (artigo 10, item c). A recomendação 35 enfatiza “a participação ativa dos atores relevantes no tema, tais como representantes de organizações de mulheres e grupos de mulheres e crianças marginalizada” (CEDAW, 2017, artigo 30) no desenho e na execução de medidas efetivas de prevenção da violência baseada no gênero, incluindo:

- Integração de conteúdo de igualdade de gênero no currículo de todos os níveis educacionais, tanto públicos quanto privados, desde a primeira infância em diante e em programas educacionais com uma abordagem de direitos humanos; conteúdo deve ter como alvo os papéis estereotipados de gênero e promover valores de igualdade e não discriminação, incluindo masculinidades não-violentas, garantindo uma educação sexual para meninas e meninos adequada à idade, baseada em evidências e cientificamente embasada.
- Programas de conscientização para promover uma compreensão da violência de gênero contra mulheres como inaceitável e danosa, com informações sobre as possibilidades e recursos disponíveis para o seu combate e encorajando a denúncia desse tipo de violência e a intervenção das pessoas ao redor; bem como ações voltadas para eliminação do estigma experimentado por vítimas/sobreviventes desse tipo de violência; e a desconstruir a crença ainda comum de que as vítimas são responsáveis pela violência que sofrem, como se as próprias mulheres devessem zelar sozinhas por sua segurança e enfrentar da mesma forma a violência (...) (CEDAW, 2017, artigo 30, item b, subitens I e II).

PARÂMETROS NACIONAIS CURRICULARES (PCNS) – 1998

Os PCNs estabelecem a educação sexual e de gênero como obrigatória em parte do currículo escolar de todas as escolas brasileiras (SILVA, 2013; VIANNA e UNBEHAUM, 2016). Enquanto o documento chamou o tema transversal de educação sexual, críticos observaram que o enfoque de educação sexual mantinha conteúdos de gênero e sexualidade subordinado a três tópicos: corpo, saúde e doenças sexualmente transmissíveis (VIANNA e UNBEHAUM, 2016). De acordo com os PCNs, os educadores deveriam prover informação científica aos estudantes para aumentar sua consciência com relação ao próprio corpo e à prevenção de DSTs, gravidez na adolescência e abuso sexual.

Ao adotar em alguns momentos uma perspectiva minimalista em algumas de suas provisões (veja abaixo, ALTMANN, 2001, p. 580-581; VIANNA e UNBEHAUM, 2016), os

PCNs contribuíram para o combate de todas as formas de discriminação. A inclusão do tema transversal de orientação sexual nas escolas tinha por objetivo tornar os estudantes capazes de (BRASIL, 1998b, p. 91):

respeitar a diversidade, crenças e comportamentos relacionados à sexualidade, desde que alinhados com o direito humano à dignidade; compreender a busca do prazer como uma dimensão saudável da sexualidade humana; reconhecer a influência dos papéis culturais de masculino e feminino, posicionando-se contrários à discriminação associada a esses mesmos papéis estereotipados; protegerem-se de intercurso sexual coercitivo, como estupro e exploração sexual; reconhecer o consentimento mútuo como fundamental para o gozo mútuo do prazer numa relação a dois; e identificar e expressar os seus sentimentos e desejos, respeitando os sentimentos e desejos do outro.

Além disso, os PCNs promoveram a discussão em torno de tópicos como: a diversidade de comportamento de homens e de mulheres, devido ao seu próprio tempo e espaço de vida; a relativização de conceitos tradicionais de masculinidade e feminilidade; a necessidade de tratar o sexo oposto com respeito; o reconhecimento e respeito pelas muitas e variadas expressões do masculino e do feminino.

LEI MARIA DA PENHA

O Artigo 8 da Lei Maria da Penha visa promover estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com uma perspectiva de gênero e raça ou etnia, relacionadas às causas, consequências e frequência da violência doméstica e familiar contra mulheres, com o objetivo de sistematizar dados, a serem unificados numa base nacional, bem como para a avaliação periódica das medidas adotadas para combater essa forma de violência. O texto prevê ainda um arcabouço legal para a promoção e implementação de campanhas educativas sobre violência doméstica e familiar contra mulheres, bem como a disseminação de instrumentos de proteção dos direitos humanos das mulheres, direcionados aos estudantes e à sociedade em geral. Informações sobre a própria Lei Maria da Penha e os instrumentos de proteção disponíveis para proteger os direitos humanos das mulheres também devem ser disseminados dentro das diretrizes deste mesmo artigo (artigo 8, item V).

Ainda com relação ao desenvolvimento de programas educativos, a Lei encoraja a realização de atividades para promoção de valores éticos e de respeito a todos, numa perspectiva de gênero, raça e etnia. Em relação ao currículo escolar, em todos os níveis educacionais, é garantida a relevância da promoção de debates sobre direitos humanos e igualdade de gênero, raça e etnia, incluindo questões de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

O PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

O Primeiro Plano Nacional foi publicado em 2005 e tinha por objetivo a promoção de uma educação inclusiva e não-sexista. O plano encorajava a incorporação na educação formal e informal dos temas de gênero, raça, etnia e questões de orientação sexual, como forma de combater na cultura e na comunicação os estereótipos associados a gênero, raça e etnia. Esse documento também determinava a inclusão de gênero, raça e etnia no currículo escolar, promovendo mudanças de práticas e materiais educacionais com viés estereotipado e discriminatório.

O plano se constituiu na base de uma chamada ao desenvolvimento e mais implementação de ações e políticas afirmativas, para dar acesso e garantir a permanência de populações de negros, indígenas e quilombolas em todos os níveis do sistema educacional. Garante que os profissionais de educação recebam treinamento e conhecimento sobre questões de gênero, dando mais visibilidade às contribuições das mulheres para a história da humanidade.

O SEGUNDO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

O segundo plano reforçou a educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-lesbofóbica e não-homofóbica, como forma de criar uma sociedade mais justa, na qual os direitos humanos de todos sejam de fato respeitados. Com esse objetivo, promove ações específicas voltadas a grupos de mulheres marginalizadas, seja por situações de exploração econômica, vulnerabilidade social, racismo, deficiência física ou mental, faixa etária ou identidades geracionais e territoriais, bem como por força de sua orientação sexual, entre outras questões. Garante a oferta de capacitação profissional para mulheres jovens e adultas, inclusive em ciência e tecnologia, com o objetivo de reduzir a desigualdade de gênero nas carreiras e profissões.

O TERCEIRO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

O Terceiro Plano Nacional avançou mais ainda no reconhecimento da necessidade de combater práticas patriarcais enraizadas nas relações sociais, bem como nas instituições públicas e privadas. O plano coloca a educação como chave para tratar desigualdades de gênero, raça, etnia, faixa etária, orientação sexual, bem como diferenças regionais e geográficas, entre outras formas de violência e discriminação. Dessa forma, encoraja a elaboração de programas de treinamento para toda a comunidade escolar desde diretores até os estudantes.

DOCUMENTO BASE DA IV CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

A IV Conferência destacou a importância de uma perspectiva racial no Brasil e a necessidade de desconstruir a visão sobre a existência de uma “mulher modelo”. O texto reconhece que as mulheres são diversas e múltiplas. Também compreende a discriminação como específica de cada categoria social, que inclui classe, raça/cor, etnia, orientação sexual, geração, regionalidade, religiosidade, identidade de gênero e outras. Como resultado, os debates concluíram que essa pluralidade é o que constitui a realidade brasileira e se faz representar na diversidade das mulheres.

Nessa linha, a recomendação foi determinar o entendimento do racismo como associado ao sexismo, incluindo manifestações homofóbicas presentes nas diferentes sociedades, bem como em todos os sistemas de governo marcados pela história e pelas práticas patriarcais. Enfatiza a interseção entre raça e gênero como essencial para entender a situação das mulheres negras na esfera pública e para contribuir para expansão da democracia, da equidade e da justiça social.

O documento também recomenda a inclusão de temas de gênero no currículo nacional em todas as esferas educacionais. Com esse objetivo, encoraja a promoção de debates para a reformulação de campanhas e de currículos municipais, fomentando a inclusão de abordagens educacionais não-sexistas, não-racistas e não-homofóbicas, de acordo com o arcabouço normativo existente. O texto recomenda ao Ministério da Educação a inclusão de disciplinas de Direitos Humanos, contemplando relações de gênero como obrigatórias nos cursos de graduação de universidades públicas e privadas, incentivando a implementação e o fortalecimento de projetos de extensão destinados aos direitos das mulheres e à educação continuada sobre o tema na comunidade.

PROGRAMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

Os documentos anteriores fornecem orientações claras, com ênfase no papel crucial da educação nas estratégias de prevenção da violência de gênero contra mulheres e crianças no Brasil, chamando a atenção para a necessidade de incorporação desse conteúdo nos currículos escolares. Tais orientações estão alinhadas com a literatura internacional e australiana sobre o tema (FLOOD, 2019; OUR WATCH, ANROWS, VICHEALTH, 2015; ONU MULHERES, 2016).

No passado, o Brasil desenvolveu iniciativas educacionais importantes alinhadas com a perspectiva mencionada acima (FERREIRA, 2020; ONU MULHERES, 2017). Por exemplo, em 2004, o governo federal lançou o programa Escola Sem Homofobia (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s.d, p. 7-17; ONU MULHERES, 2017). Em 2005, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq,

s.d.), em parceria com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, criaram o programa Mulher e Ciência. Ainda em 2005, a SPM, a Secretaria de Igualdade Racial, o Centro Latino Americano sobre Sexualidade e Direitos Humanos (2017), o Ministério da Educação e o Conselho Britânico desenvolveram e executaram na escola o programa Gênero e Diversidade na Escola. Esse curso ficou disponível para todos os profissionais do sistema educacional e tratava questões de desigualdade e discriminação de gênero, raça, sexualidade e orientação sexual. O material adotou uma perspectiva política, histórica, educacional e sociocultural para explicar como as formas de discriminação combinadas podem exacerbar desigualdades sociais (FERREIRA, 2020; CENTRO LATINO AMERICANO SOBRE SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS, 2017). Consultada durante minha pesquisa de Mestrado, Pasinato observou que a abordagem intersetorial adotada por esse programa educacional valorizou desigualdades de raça e etnia, em especial as experimentadas por negros do país, como forma de tratar a discriminação e a desigualdade de gênero (FERREIRA, 2020).

Apesar da importância de iniciativas anteriores e das orientações claras dadas pelas políticas analisadas neste artigo, vivemos um momento de escassez de iniciativas educacionais nas escolas brasileiras voltadas para a violência baseada no gênero. As iniciativas existentes são em geral criadas pelas Varas de Justiça, pelos profissionais de saúde e do Judiciário, bem como por organizações não-governamentais com recursos limitados e sem monitoramento e avaliação de resultados (FERREIRA, 2020). O desenvolvimento e a implementação de programas educativos nas escolas foram impactados negativamente pela exclusão da palavra gênero do Plano Nacional de Educação (PNE) em 2014 – resultado de lobby conservador de grupos fundamentalistas do ponto de vista político e religioso, em violação patente aos direitos humanos e às provisões legais (AVILA, 2017; CASTILHO e CAMPOS, 2018; FERREIRA, 2020; LEÃO, 2019).

Tais grupos buscaram espalhar o pânico e a desinformação usando um conceito falso chamado de “ideologia de gênero”. O principal problema do termo é que gênero não é uma ideologia. Trata-se de um conceito adotado nas políticas de prevenção voltadas ao enfrentamento da violência de gênero, para expandir a qualidade da educação e dos direitos dos estudantes, promovendo um ambiente educacional e uma sociedade democrática e inclusiva (FERREIRA, 2020; VIANNA e UNBEBAUM, 2016, p. 97). Em programas educacionais, o conceito de gênero não se destina a ensinar “como ser menino ou menina”, nem tampouco a destruir a família, como dizem os grupos conservadores, mas sobre como acolher todas as formas de sexualidade e identidade de gênero e estruturas familiares diversas (FERREIRA, 2020; VIANNA e UNBEBAUM, 2016, p. 97).

Nesse contexto, é importante notar que algumas das iniciativas educacionais em curso atualmente, tais como aquelas lideradas pelas Varas do Judiciário, foram criadas, em certa medida, em função da lacuna deixada pelo governo federal ao não desenvolver e nem executar políticas educacionais de prevenção (Entrevista com Pasinato). Tais pro-

gramas são notáveis porque refletem criatividade e resiliência, sobretudo considerando o contexto político desafiador no qual acontecem, e as barreiras impostas pela penúria de recursos humanos e financeiros (FERREIRA, 2020). Entretanto, eles não são suficientes. Idealmente, conforme prescrição das políticas, e como reconhecido pela maioria dos especialistas entrevistados para minha pesquisa de Mestrado, essa política de prevenção primária deveria ser financiada pelo Estado (como aconteceu com os programas criados no passado) além de fazerem parte de todos os currículos no nível nacional, estadual e municipal (FERREIRA, 2020).

Caso as previsões normativas fossem cumpridas, os problemas levantados por Pasinato com relação aos programas criados pelas Varas teriam maior potencial de sucesso. Os pontos de atenção apontados incluem: a falta de orientações e de uma avaliação comum; o foco primordial na violência e não necessariamente na desconstrução dos estereótipos de gênero; e o fato de não necessariamente adotarem uma perspectiva feminista de gênero, sendo em geral projetos individuais sem força política para promover transformações sociais ou produzir outras ações na área (Conversa pessoal com Pasinato, 2020). Adicionalmente, Pasinato argumenta que enquanto tais programas são úteis para promover a Lei Maria da Penha nas escolas, acabam limitados à definição legal de violência doméstica e familiar, que não reconhece outras formas de violência baseada no gênero:

Temos um problema no Brasil de tráfico de drogas (...) e de crime organizado. Sabemos sobre a violência que as mulheres sofrem nesses ambientes; algumas dessas situações resultam em morte: muitas meninas morrem como em um contexto de guerra. Morrem porque seu corpo está em disputa, um traficante invade outra área, mas antes de invadir outro território, ele toma a namorada do traficante com quem está em disputa, ele a estupra e depois mata. É a mesma lógica da guerra, o corpo da mulher como território de disputa. Alternativamente, algumas meninas entram no espaço do tráfico e ocupam os papéis vistos como masculinos, e são muito mais vulneráveis do que homens nesse mesmo papel. E então, quando essas mulheres e meninas assumem esse lugar, são também mortas por isso, porque na perspectiva dos traficantes homens elas estão num papel inapropriado. (Entrevista com Pasinato)

Esse retrocesso provocado por grupos políticos conservadores afetou não apenas os programas educacionais nas escolas, mas também universidades e projetos de pesquisa, com cortes de bolsas relacionadas às Ciências Humanas e Sociais (MACHADO, 2020). Os cortes na Educação Superior e a falta de investimento afetam a produção de conhecimento e de iniciativas baseadas em evidências na área de prevenção da violência baseada no gênero entre jovens e adultos. Um agravante é a inércia do Ministério das Mulheres, Família e Direitos Humanos para executar o próprio orçamento. Nesse caso, Zigoni (2020) destaca que não se trata de um problema de falta de recursos, mas de falta de execução. De acordo

com a autora, nos primeiros quatro meses de 2020, o ministério executou apenas 0,13% de seu orçamento. Assim, é urgente uma política melhor e mais efetiva de investimento em políticas para prevenir e responder à violência contra mulheres e meninas.

PROGRAMA EDUCACIONAIS NA AUSTRÁLIA

A Austrália identificou contextos educacionais como os da escola para realização do ensino sobre “como a violência baseada no gênero se manifesta e como preveni-la” (OUR WATCH, 2020) e como obter mudanças de comportamento entre gerações (OUR WATCH et al., 2015; QUEENSLAND GOVERNMENT, 2016). O quarto Plano de Ação Nacional da Austrália para a redução da violência contra mulheres e crianças (2010-2022) reforçou a importância da prevenção primária como forma de acabar com a violência baseada no gênero em seu nascedouro e apontou a necessidade de incluir iniciativas para o público jovem e infantil (2019, p. 4-5). Assim o *Respectful Relationship Education* (Educação para Relações Respeitosas) foi desenvolvido, particularmente no estado de Victoria, como uma iniciativa em escolas e creches para tratar das causas da violência contra mulheres (PARTNERS IN PREVENTION, 2018). *Respectful Relationship Education* envolve toda a comunidade numa abordagem “que vê as escolas ao mesmo tempo como instituições de educação e locais de trabalho, para criar as futuras gerações livres da violência baseada no gênero” (PARTNERS IN PREVENTION, 2018, p. 3). A Austrália é signatária da CEDAW (COMMONWEALTH OF AUSTRALIA, 2019), entretanto McGowan, McCulloch e Maher (2020) sugerem que, comparada ao Brasil, a abordagem de Direitos Humanos no enfrentamento da violência contra as mulheres não foi abraçada plenamente pela Austrália.

Enquanto o Brasil enfrenta retrocessos abruptos e resistência à promoção da igualdade de gênero no contexto educacional, escolas na Austrália, por meio do *Department of Education and Training* gozam de suporte pleno da parte do governo. Isso inclui treinamento e materiais didáticos e de aprendizagem diversos (PARTNERS IN PREVENTION, 2018; STATE OF VICTORIA, s.d). Nessa linha, o Brasil deveria revisar suas iniciativas anteriores como a Escola sem Homofobia, que previa recursos similares aos educadores (MINISTÉRIO EDUCAÇÃO, s.d). Em linhas gerais, na Austrália, o programa *Respectful Relationship Education* foi acolhido pelo governo, bem como por escolas independentes e católicas de Victoria.

Entretanto, existem também desafios de implementação dessa estratégia incluindo (KEDDIE e OLLIES, 2019):

combate à desinformação, resistência e retrocesso – como por exemplo acusações de que o programa vise a “engenharia de gênero” ou que ele aliena e envergonha meninos e homens ao reconhecer a complexidade da violência contra as mulheres como uma interseção entre pobreza, ascen-

dência indígena, etnia, cultura, deficiências, entre outros fatores, como o financiamento adequado para manter a capacitação profissional continuada de líderes escolares e professores para investir numa abordagem integrada de suporte da comunidade escolar como um todo para trabalhar e educar famílias para denunciarem e lidar com traumas relacionados à violência.

Apesar dos desafios mencionados, a iniciativa é avaliada como estratégica. E nesse sentido, os professores Keddie e Ollies (2019) propõem que “tornemos mandatório em toda escola australiana o ensino de relações respeitadas”.

RECOMENDAÇÕES

Desenvolver e implementar um currículo escolar fundamentado em evidências com relação a gênero e outras desigualdades, numa abordagem intersetorial, promovendo igualdade de gênero e relações respeitadas. Nesse sentido, o Brasil deveria revisar suas iniciativas passadas e fomentar pesquisa no tema com o objetivo de desenvolver novos programas com as seguintes características (FLOOD, 2019, p. 75): *i*) abordar toda comunidade escolar; *ii*) apresentar arcabouço de funcionamento e lógica do programa; *iii*) desenvolver e implementar um currículo efetivo; *iv*) usar práticas relevantes, inclusivas e sensíveis a questões culturais; *v*) avaliar impacto’.

Desenvolver políticas educacionais em escolas, plataformas digitais, mídia, e campanhas, entre outros ambientes com o objetivo de (FERREIRA, 2020):

- Aumentar a conscientização e prevenir violência de parceiro íntimo.
- Engajar os jovens e promover reflexão.
- Desenvolver materiais com a colaboração de todos os interessados no tema, decidindo a melhor linguagem a ser utilizada.
- Promover empoderamento, liderança e responsabilidade na juventude.
- Construir parcerias com os demais atores (*stakeholders*) envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, H. Sexual orientation at the National Curriculum Parameters. **Estudos Feministas**, v. 9, n. 2, p. 575-585, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-026X2001000200014>>

ÁVILA, T. P. Políticas públicas de prevenção primária à violência contra a mulher: Lições da experiência australiana. **Revista Gênero**, v. 17, n. 2, p. 95-125, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/rg.v17i2.944>>

BRASIL. **Decreto n. 1.973, de 9 de junho de 1996**. Aprova a Convenção Interamericana para a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher, Convenção de Belém do Pará. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm>

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002**. Aprova a Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as formas de violência contra as mulheres. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm>

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006**. Lei Maria da Penha. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>

BRASIL. **Orientação Sexual**. Brasília: MEC, Secretaria de Educação Fundamental, 1998a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro102.pdf>>

BRASIL. **Parâmetros curriculares nacionais: terceiro e quarto ciclos: apresentação dos temas transversais**. Brasília: MEC, Secretaria de Educação Fundamental, 1998b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/ttransversais.pdf>>

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. **4ª Conferência Nacional de Política para as Mulheres Texto base**. Brasília: SPM, 2016a. Disponível em: <<http://www.cedim.rj.gov.br/anexos/4a%20CNPM-Texto%20Base-versao%20integral.pdf>>

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. **II Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: SPM, 2007. Disponível em: <http://www.observatorio-degenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/comite-de-monitoramento-do-ii-pnpm/Livro_II_PNPM_completo08.10.08.pdf>

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: SPM, 2004. Disponível em: <<http://www.observatoriodenegero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm/i-pnpm/I%20PNPM.pdf>>

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres**. Brasília: SPM, 2013. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM_PNPM_2013.pdf>

BRASIL. SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA MULHERES. **Relatório Final da 4ª Conferência de Políticas para Mulheres**. Brasília: SPM, 2016b. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-di>>

reitos-da-mulher-cndm/Relatorio_final_IV_CONFERENCIA_NACIONAL_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES.pdf>

CASTILHO, E. W. V. D.; CAMPOS, C. H. Sistema de justiça criminal e perspectiva de gênero. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 146, p. 273-303, 2018.

CEDAW. **Recomendação Geral n. 35 sobre a violência baseada no gênero contra as mulheres, atualizando a Recomendação n. 19.** 2017. Disponível em: <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CE-DAW/C/GC/35&Lang=en>

CENTRO LATINO-AMERICANO SOBRE A SEXUALIDADE E DIREITOS HUMANOS. **Gênero e Diversidade na Escola.** 2017. Disponível em: <http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/GDE_Relatorio-10-02-2017.pdf>

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. **Programa Mulher e Ciência.** (s.d.). Disponível em: <<http://cnpq.br/apresentacao-mulher-e-ciencia>>

FERREIRA, L.G.P.G. **Preventing teenage intimate partner violence: Advocate perceptions of education programs in the Global South.** (Unpublished master's thesis). Queensland University of Technology, Brisbane, Australia 2020.

KEDDIE, A.; OLLIS, D. **Let's make it mandatory to teach respectful relationships in every Australian school.** 2019. Disponível em: <<http://theconversation.com/lets-make-it-mandatory-to-teach-respectful-relationships-in-every-australian-school-117659>>

LEÃO, I. Igualdade de gênero no currículo escolar: Os significados na Lei Maria da Penha até a Judicialização da política educacional. In: PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. A. (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola, 2019.

MARTINS, A. P. A. Violência no namoro e nas relações íntimas entre jovens: Considerações preliminares sobre o problema no Brasil. **Gênero**, v. 2, n. 1, p. 9-28, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/rg.v17i2.939>>

MATOS, C. **Corte de mais de 600 bolsas de pós-graduação gera indignação e apreensão na UFSC.** 2020. Disponível em: <<https://noticias.ufsc.br/2020/03/corte-de-bolsas-de-pos-graduacao-gera-indignacao-e-apreensao-na-ufsc/>>

McGOWAN, J.; McCULLOCH, J.; MAHER, J. **Domestic violence: What we can learn from Brazil.** 2020. Disponível em: <<https://lens.monash.edu/2020/02/11/1379582/domestic-violence-what-we-can-learn-from-brazil>>

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Caderno Escola Sem Homofobia.** (s.d) Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2015/11/kit-gay-escola-sem-homofobia-mec1.pdf>>

MURTA, S. G.; PIRES, M. R. P.; TAVARES, A. S.; CORDEIRO, M. A.; TEIXEIRA, E. G.; ADORNO, N. Intimidade e apego no namoro: implicações de estudos de caso para prevenção à violência. **Contextos Clínicos**, v. 12, n. 1, p. 204-25, 2019.

NASCIMENTO, M.; ARRUDA, S. **Proposta de currículo educativo para o ensino médio sobre promoção da igualdade de gênero entre adolescentes e jovens brasileiros.** 2015. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2015/07/valente_curriculo.pdf>

ONU MULHERES. **É preciso falar de gênero nas escolas**, diz cientista social Sylvia Cavasin. 2017. Disponível em: <<http://www.onumulheres.org.br/noticias/e-preciso-falar-de-genero-nas-escolas-diz-cientista-social-sylvia-cavasin/>>

ONU MULHERES. **Global guidance on addressing school-related gender-based violence.** 2016. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/global-guidance-on-addressing-school-related-gender-based-violence-en.pdf?la=en&vs=4311>>

OUR WATCH. **How your school can promote gender equality and create an Australia free from violence.** 2020. Disponível em: <<https://education.ourwatch.org.au>>

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

PARTNERS IN PREVENTION. **Key terms in respectful relationships education.** 2018. Disponível em: <<https://www.dvrcv.org.au/sites/default/files/PVAW-key-terms-WEB.pdf>>

PASINATO, W.; LEMOS, A. K. Lei Maria da Penha e prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher. *In*: VIZA, B., SARTORI, M. C.; ZANELLO, V. (eds.). **Maria da Penha vai à escola:** Educar para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: TJDF, 2017. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/centro-judiciario-mulher/documentos-e-links/e-book-maria-da-penha-vai-a-escola>>

POLITOFF, V.; CRABBE, M.; HONEY, N.; MANNIX, S.; MICKLE, J.; MORGAN, J.; PARKES, A.; POWELL, A.; STUBBS, J.; WARD, A.; WEBSTER, K. **Young Australians' attitudes to violence against women and gender equality:** Findings from the 2017 National

Community Attitudes Towards Violence Against Women Survey (NCAS) (ANROWS Insights, Issue Jan. 2019). Sydney: ANROWS, 2019.

QUEENSLAND GOVERNMENT. **Queensland says: Not now, not ever:** Domestic and family violence prevention strategy 2016-2026. 2016. Disponível em: <<https://www.csyw.qld.gov.au/resources/campaign/end-violence/dfv-prevention-strategy.pdf>>

SILVA, M. M, d. **A Sexualidade como tema pedagógico: Análise das propostas do MEC e da UNESCO para inserção do tema nas escolas.** 2013. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, São Paulo. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/90193>>

VIANA, C.; UNBEHAUM, S. Contribuições da produção acadêmica sobre gênero nas políticas educacionais: elementos para repensar a agenda. *In*: CARREIRA, D.; VIANNA, C.; LEÃO, I. UNBEHAUM, S., CARNEIRO, S.; CAVASIN, S. (eds.). **Gênero e educação: fortalecendo uma agenda para as políticas educacionais.** São Paulo: Ação Educativa. 2016. Disponível em: <<http://acaoeducativa.org.br/blog/publicacoes/porque-discutir-genero-na-escola/>>

ZIGONI, C. **O governo que odeia as mulheres:** a inércia de Damares Alves na crise da Covid-19. 2020. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/o-governo-que-odeia-as-mulheres-a-inercia-de-damares-alves-na-crise-da-codiv-19/>>

2.2 ASSISTÊNCIA SOCIAL E VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

*Fabrcia da Hora Pereira*²⁷

*Mariana Fernandes Távora*²⁸

A Constituição Federal de 1988 consagrou um novo paradigma com relação ao entendimento do Estado brasileiro acerca da política pública de assistência social. De acordo com o art. 194 do texto Constitucional, a assistência social junto com a saúde e a previdência formam a seguridade social, o que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, Art. 194).

O parágrafo único do art. 194 deixa expresso que é atribuição do Estado brasileiro a competência para “organizar a seguridade social” mediante observância dos seguintes objetivos: *i*) universalidade da cobertura e do atendimento; *ii*) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; *iii*) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; *iv*) irredutibilidade do valor dos benefícios; *v*) equidade na forma de participação no custeio; *vi*) diversidade da base de financiamento; *vii*) caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, algumas iniciativas assistenciais eram prestadas por instituições filantrópicas, por ações voluntaristas, ou por obras de caridade – muitas ligadas a instituições religiosas. Contudo, no bojo do processo de redemocratização do Brasil, nos anos 1980 – em virtude das décadas de vigência da ditadura militar – a sociedade civil organizada pressionou o Estado brasileiro para que houvesse o reconhecimento da assistência social como política social pública imprescindível para a ampliação e consolidação da cidadania.

Assim, o que se conhece hoje como política pública de assistência social é fruto da organização e mobilização da sociedade brasileira no enfrentamento à pobreza e a desigualdade social. A assistência social passa, portanto, a partir dessa mobilização social com impactos na Carta Constitucional de 1988, a ser reconhecida como “política pública, dever do Estado

27 Assistente Social e Assessora do Núcleo de Direitos Humanos do Ministério Público do DF, Mestre e Doutoranda em Política Social pela Universidade de Brasília.

28 Promotora de Justiça, Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do Ministério Público do DF, Mestre em Família e Gênero pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

e direito do cidadão que dela necessitar”, com ruptura dos anteriores “paradigmas e concepções conservadoras de caráter benevolente e assistencialista”. (BRASIL, 2011, p. 12).

A regulamentação da política de assistência social prevista constitucionalmente se deu a partir da promulgação da Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social. De acordo com o Art. 1º da Lei Orgânica da Assistência Social: “A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. Com isso, o papel do Estado ganha centralidade na condução da política de assistência social para garantir os seguintes objetivos (Lei n. 8.742/1993, Art. 2º):

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família

Após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), foi publicada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (BRASIL, 2004), que prevê os princípios e as diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), estabelecendo os seguintes objetivos: *i*) a promoção de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem; *ii*) a contribuição com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; *iii*) a garantia de que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. Para tanto, esses objetivos devem ser materializados por meio da oferta de serviços, auxílios, programas, projetos e benefícios, com foco nos territórios com maiores índices de vulnerabilidade e em diferentes níveis de proteção. Sendo assim, a política de assistência social organiza-se em níveis de proteção – básica e especial –, os quais se articulam em rede de serviços.

A proteção social tem o objetivo de (BRASIL, 2004, p. 33):

(...) prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos

afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), o SUAS possui modelo de gestão descentralizada e participativa, cofinanciado pelas três esferas de governo – União, Estados e municípios – e o Distrito Federal. As ações do SUAS são organizadas em dois tipos de proteção – básica e especial – executadas pelas unidades públicas por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centros de Referência Especializado para a População em Situação de Rua (Centro POP) e pela rede conveniada ao SUAS.

Os CRAS e CREAS são unidades públicas no âmbito do SUAS voltadas ao atendimento de grupos, famílias e indivíduos em contexto de vulnerabilidade e risco social. O CRAS possui os seguintes objetivos: a prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; o levantamento de potencialidades e fortalecimento da função protetiva da família; o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais; e a assistência a indivíduos e grupos sociais que estejam em contexto de risco e vulnerabilidade social.

O CREAS oferece serviço especializado voltado a proteção e atendimento a indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos, como, por exemplo, crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, mulheres. As situações de violação de direitos podem ser violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida de proteção; risco pessoal e social associados ao uso de drogas, trabalho infantil; discriminação étnico-racial e por orientação sexual.

Conforme o Censo do Sistema Único de Assistência Social (CENSO SUAS), realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), em 2016, em todo o Brasil existiam 8.240 CRAS, dos quais 42% localizados em municípios com até 20 mil habitantes. A pesquisa ainda aponta que haviam 2.521 unidades de CREAS também em todo o Brasil.

Portando, com a vasta extensão do território brasileiro e a expressiva abrangência dos CRAS e CREAS, esses serviços são espaços privilegiados de maior alcance populacional no âmbito da política de assistência social. Dessa maneira, por atingirem boa parte da população brasileira, podem ser utilizados como serviços estratégicos no fomento de ações de promoção da igualdade de gênero, em especial a prevenção e o enfrentamento à violência contra a mulher. Afinal, nenhum outro equipamento público voltado ao atendimento de situações de risco e vulnerabilidade social tem tamanha capacidade de alcance como os CRAS e CREAS.

Além disso, os objetivos e marcos normativos que norteiam a existência desses serviços estão em consonância com a Lei Maria da Penha e os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Dessa forma, entende-se que as ações de promoção da igualdade entre

homens e mulheres num marco de defesa dos direitos humanos podem ser organizadas e executadas no âmbito dos CRAS e CREAS, inclusive porque esses serviços atuam de forma mais ampla e intersectorializada nos territórios, ou seja, sua cobertura permite compreender de forma mais aprofundada e integralizada as demandas sociais já tratadas nos territórios.

Uma vez que a assistência social, de acordo com a Lei n. 12.345/2011, tem como foco prioritário a proteção social, nomeadamente a proteção da família, maternidade, infância, adolescência e velhice (BRASIL, 2011), há riscos de interpretações que instrumentalizem atuações com atenção exclusiva ao resguardo da família e da maternidade em detrimento à proteção da mulher (GROSSI, GASPAROTTO, DUARTE, BITTECOURT e OLIVEIRA, 2015). Necessário lembrar que, no Brasil, grande parte dos CRAS e CREAS não são especializados, razão pela qual se faz premente a existência de diretivas nacionais expressas que orientem a atuação desses serviços dentro do paradigma da igualdade de gênero.

Faz-se também necessário o investimento e a instrumentalização dos CRAS e CREAS a partir do cumprimento das prerrogativas previstas na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS (BRASIL, 2006). A NOB-RH do SUAS estabelece a necessidade de haver Equipes de referência, que são constituídas levando em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários.

Ademais, aos profissionais dos CRAS e CREAS devem ser oferecidos, pelo poder público, capacitação e formação continuada na área de gênero e violência contra a mulher para atuarem, conjuntamente, com outros atores no âmbito da prevenção primária, secundária e terciária.

Nesse sentido, na prevenção primária podem ser desenvolvidas práticas educativas e pedagógicas para a promoção da igualdade de gênero. Na prevenção secundária ou intervenção precoce, com mulheres vítimas violência, pode ser prestada assistência imediata por meio da oferta de benefícios e auxílios emergenciais, bem como encaminhamentos para outras políticas sociais como saúde e segurança pública. Na prevenção terciária ou resposta, quando já houve a violação de direitos, podem ser construídos programas e grupos de acolhimento para mulheres, bem como grupos de reflexão e responsabilização para autores de violência, sugerindo-se que, neste caso, se faça opção para que sejam inseridos dentro da rede de assistência social especializada para mulheres.

REFERÊNCIAS

BRASIL. IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo SUAS)**. Disponível em: <<https://ces>.

ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/censo-dos-centros-de-referencia-da-assistencia-social-censo-cras.html>

BRASIL. **Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011.** Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. 2011. Disponível em: <<http://cfess.org.br/arquivos/Lei-12435.pdf>>

BRASIL. MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **NOB-RH/SUAS: Anotada e comentada.** Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf>

BRASIL. MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Orientações técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: MDS, 2011.

BRASIL. MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS.** Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>

GROSSI, P. K.; GASPAROTTO, G. P.; DUARTE, J. F., BITTENCOURT, J. V; OLIVEIRA, T. **O Atendimento especializado às mulheres em situação de violência no âmbito da rede SUAS: uma demanda invisibilizada.** VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão. 2015. Disponível em: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/8155/2/O_Atendimento_Especializado_as_Mulheres_em_Situacao_de_Violencia_no_ambito_da_rede_SUAS_uma_demanda_invisibilizada.pdf>.

2.3 POLÍTICAS DE ABRIGO PARA MULHERES BRASILEIRAS

*Liz Elaine de Silvério e Oliveira Mendes*²⁹

INTRODUÇÃO

Os índices alarmantes de violência contra mulheres na sociedade brasileira estão ligados aos regimes de gênero imbricados na herança colonial e patriarcal. Desde os anos 1970, os movimentos sociais de mulheres têm lutado por políticas públicas para prevenir, erradicar e punir a violência baseada no gênero e garantir acesso à Justiça para mulheres e meninas. Os movimentos feministas denunciavam, principalmente, a impunidade dos assassinatos de mulheres cometidos por seus maridos (MACHADO, 2016).

Na metade da década de 1980, no Brasil, as primeiras políticas públicas de proteção das mulheres contra a violência doméstica foram implementadas, sob forte pressão internacional das Nações Unidas (ONU), especialmente após a ratificação do país à Convenção pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

Em 1986, a primeira delegacia de polícia especializada na proteção das mulheres e as primeiras casas-abrigo foram inauguradas, ambas na cidade de São Paulo (BANDEIRA, 2014; BRASIL, 2011b). Em 1988, a nova Constituição Federal garantiu expressamente a igualdade entre homens e mulheres, e as últimas reservas do Brasil ao texto da CEDAW foram retiradas.

No âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, o Brasil aderiu à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994). Esse foi o primeiro tratado legalmente vinculante do mundo a reconhecer a violência doméstica como violação de direitos humanos, constituindo-se em um estandar na luta dos movimentos feministas por leis específicas de proteção das mulheres contra a violência de gênero.

Apesar disso, foi apenas em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres (SPM), que uma política nacional para mulheres teve início, com a internalização da perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas estratégicas para proteção das mulheres em todos os municípios e estados do país.

A política pública de abrigamento para mulheres é uma das políticas sociais de prevenção do feminicídio (BRASIL, 2011b). Os desafios dessa proposta de política pública continu-

²⁹ Promotora de Justiça de defesa dos Direitos Humanos da Mulher do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Mestranda de Direitos Humanos na Universidade Federal de Goiás (UFG). E-mail: liz-elainne@hotmail.com

am sendo a dificuldade de cobertura em todo o território nacional, as rotinas rígidas dos abrigos, a falta de integração com outras políticas sociais, o treinamento inadequado dos agentes públicos e a ausência de monitoramento de fatores de risco após a saída das mulheres dos abrigos.

Embora a descontinuidade do treinamento para agentes dos serviços de abrigo para mulheres seja um problema no Brasil, existe um certo grau de confiabilidade nos serviços, devido à internalização de algumas diretivas com perspectiva de gênero. O controle social da sociedade civil, por meio dos conselhos da mulher, organizações governamentais e não-governamentais, como os Ministério Públicos e as Defensorias, é fundamental para a preservação dos direitos humanos das mulheres em serviços de abrigamento. Em alguns países, os movimentos feministas olham com suspeita para o trabalho das instituições de abrigo. Na Turquia, por exemplo, “Não é incomum (...) para empregados de abrigos do Estado (...) fazer contato com o marido da mulher que buscou refúgio e tentar convencê-la a voltar para sua família” (TOKTAŞ e DINER, 2011). Organizações de mulheres argumentam que, mesmo quando os abrigos são geridos pelo Estado, precisam funcionar de acordo com princípios feministas.

UM SUMÁRIO DOS ABRIGOS E CASAS DE PASSAGEM

Casas-Abrigos e casas de passagem são espaços administrados por instituições públicas, disponíveis para mulheres e crianças, caso estejam em risco de sofrerem formas severas de violência como feminicídio, sérias agressões físicas, ameaças de morte, perseguição, privação contínua de liberdade, tortura, escravização, tráfico, estupro ou abuso sexual, entre outras. No Brasil, até os anos de 1990 eram as organizações religiosas e não-governamentais que proviam alguma proteção e serviços de suporte às mulheres vítimas e/ou sobreviventes de violência, em forma de caridade ou filantropia, sem recursos públicos e regulamentos. Com o passar dos anos, os movimentos feministas começaram a demandar políticas públicas financiadas pelo Estado e comprometidas com princípios feministas, começando uma fase gradual de institucionalização das políticas públicas para combater a violência de gênero.

Existem algumas diferenças entre casas-abrigos e casas de passagem e outros tipos de espaços para proteção temporária de mulheres em risco de violência ou socialmente vulneráveis. Os dois serviços operam, a princípio, em estabelecimentos públicos vinculados aos serviços socioassistenciais de proteção especial. Os serviços prestados nas casas-abrigos são de longo prazo e com localização secreta, onde as mulheres permanecem completamente isoladas. Ao contrário, nas casas de passagem, como diz o nome, as mulheres permanecem por um período curto e não têm restrição para receber visitas ou sair para o trabalho. Casas-abrigo recebem mulheres e seus dependentes em situação de violência familiar e doméstica e casas de passagem atendem mulheres em diferentes situações de violência de gênero.

De fato, apesar da diferenciação proposta em 2011 pelas Diretrizes Nacionais (BRASIL, 2011a), poucas casas de passagem foram implementadas no Brasil. Em Brasília, capital do país, por exemplo, esse tipo de estabelecimento público nunca existiu. Revela-se, portanto, urgente repensar essas duas propostas de serviço de abrigo ou mesmo unificá-las.

COMPREENENDO A POLÍTICA DE ABRIGOS PARA MULHERES NO BRASIL

A Lei Maria da Penha (BRASIL, 2006) inclui, entre as medidas de proteção das mulheres, o encaminhamento prioritário aos serviços públicos apropriados para prevenir violência física, psicológica, moral, patrimonial e sexual, seja ela efetiva ou iminente. Os Ministérios Públicos têm competência para requisitar serviços públicos de saúde, assistência social e segurança em situação de emergência e, além disso, devem fiscalizar os estabelecimentos públicos e privados do país que prestem serviços destinados ao cuidado de mulheres em contextos de violência de gênero, adotando as medidas judiciais ou administrativas apropriadas de acordo com as irregularidades verificadas. A Lei Maria da Penha estabeleceu a possibilidade dos três níveis da Federação – União, Estado, Município e Distrito Federal – criarem e administrarem casas-abrigo e casas de passagem.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993) estabeleceu as situações cobertas pela assistência social que justificam o abrigo em instituições públicas e prevê a possibilidade de serem concedidos benefícios eventuais que integram o sistema de garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e estão atrelados a uma vulnerabilidade temporária ou situação de calamidade. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por meio da Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, define as casas-abrigo como serviços de proteção especial e alta complexidade (BRASIL, 2011a).

Em 2011, a SPM estabeleceu Diretrizes Nacionais para a política de abrigo redefinindo as possibilidades de acolhimento temporário de mulheres em risco iminente de morte (BRASIL, 2011a). Além disso, a política de abrigo, no contexto das Diretrizes Nacionais, não está limitada a serviços de abrigo, *hostels* ou casas de passagem, incluindo também outras medidas de proteção, tais como benefícios eventuais no âmbito do SUAS e suporte psicológico, jurídico e de saúde.

Os eixos das Diretrizes Nacionais são a igualdade e o respeito à diversidade, e à autonomia da mulher, o Estado laico, a universalidade das políticas públicas, justiça social e transparência. A política pública de abrigo deve se conformar aos tratados e acordos ratificados pelo Brasil com relação aos direitos humanos das mulheres. Além disso, diretrizes devem a política deve considerar a interseccionalidade entre classe, raça, etnia e violência de gênero. Programas e ações devem conectar as áreas de saúde, educação, assistência social, moradia, trabalho, direitos humanos e justiça, com o treinamento contínuo dos agentes públicos.

O abrigo é indicado em situações em que há risco extremo de morte para dar apoio à mulher e a seus dependentes. No Distrito Federal e nos municípios, profissionais da rede de enfrentamento à violência baseada no gênero realizam avaliação de risco das mulheres no momento em que denunciam a violência. Baseado na análise dos fatores de risco do formulário de avaliação é ofertado acesso em casa-abrigo ou instituição similar sendo explicado também sobre as medidas protetivas de emergência. As mulheres decidem se irão ou não para o abrigo. Promotores de Justiça podem recomendar o encaminhamento ao abrigo se verificado de alto risco de morte, mas não podem obrigar a mulher a abrigar-se. De toda forma, é recomendado que os promotores de justiça monitorem os fatores de risco e de proteção e o cumprimento das medidas protetivas de urgência aplicadas ao agressor.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROBLEMAS E DESAFIOS ATUAIS DA POLÍTICA DE ABRIGAMENTO NO BRASIL

Faltam dados confiáveis sobre o número de casas-abrigos e casas de passagem no Brasil. Alguns artigos e relatórios sugerem algo entre 70 e 80 unidades em todo o país. Não existe um monitoramento adequado das políticas públicas de abrigo para mulheres. Em 2018, a SPM realizou um *workshop* em Brasília para revisar os parâmetros da política nacional, estabelecida em 2011. Alguns temas geraram enorme controvérsia, obstando a revisão do documento. A questão do sigilo, por exemplo. Embora algumas pessoas defendessem a necessidade dos abrigos terem localização sigilosa, sem possibilidade das mulheres saírem e receberem visitas, outros entenderam que o sigilo da localização do abrigo é impraticável nos municípios de pequeno porte. Tal grupo argumentou também que o sigilo da casa-abrigo e a obrigatoriedade de confinamento das mulheres transforma as casas-abrigos em instituições totais, como asilos e penitenciárias, violando os direitos humanos das mulheres, impedindo o exercício de atividades laborais e o contato com as redes familiares e de afeto.

Outro impasse foi a questão sobre o tipo de violência que autoriza a entrada e a permanência nas casas-abrigos. Alguns grupos argumentaram que tal equipamento deveria ser exclusivo para violência baseada no gênero causada por parceiro íntimo, enquanto outros defenderam que qualquer mulher em risco de feminicídio poderia acessar o equipamento, ainda que os autores fossem pessoas da comunidade ou até estranhos. Houve ainda controvérsia sobre a possibilidade de mulheres trans, indígenas e imigrantes poderem acessar as casas-abrigos, com os mais variados tipos de argumento a favor e contra (BRASIL, 2011a).

Tais discussões não produziram relatórios formais, nem tampouco resultaram até o momento numa atualização da política de abrigo por parte da SPM, o que enfraquece essa proposta de política social, considerando os mais variados tipos de violência sofridos pelas mulheres brasileiras e a escassez de políticas de prevenção ao feminicídio.

É preciso reconhecer que, desde 2016, com o estabelecimento do teto de gastos públicos, especialmente na assistência social, a SPM foi forçada a reduzir seu orçamento e suas equipes. Municípios e Estados deixaram de receber repasses do orçamento público da SPM para manterem o funcionamento de alguns serviços essenciais para mulheres em risco de feminicídio, resultando em eliminação ou descontinuidade de muitas políticas públicas para mulheres pelo país, incluindo casas-abrigos e equipamentos similares.

Uma recente revisão sistemática da literatura sobre abrigos e redes sociais e afetivas que incluiu amostra de 33 artigos publicados entre 2004 e 2015 no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES evidenciou “aspectos positivos da passagem das mulheres pela casa-abrigo, como o apoio oferecido pelos profissionais, além de aspectos dificultadores após a saída do local, principalmente em relação à geração de trabalho e renda” (KRENKEL e MORÉ, 2017). Por outro lado, redes sociais e afetivas foram destacadas como um recurso essencial ao lidar com a violência, especialmente por meio do suporte da família e dos amigos das vítimas.

Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia adotaram abordagens diferentes para proteger e apoiar mulheres e crianças, superando as políticas tradicionais de abrigamento, por meio de estratégias e programas focados em manter as vítimas/sobreviventes nas suas próprias casas. O sucesso do modelo “fique em casa” (*stay at home*), entretanto, depende de quatro condições fundamentais: retirar o agressor de casa e maximizar a segurança da mulher em sua casa; alto nível de integração na resposta local da rede de serviços; disponibilidade de estratégias de prevenção e suporte que informe as mulheres sobre opções de moradia antes que a situação chegue a um ponto crítico; e reconhecimento do papel central da segurança econômica das mulheres nesse contexto (BEAVIS, 2017). O modelo “fique em casa” de resposta governamental é uma excelente proposta para ser testada no Brasil. Nessa abordagem, além de manter mulheres e crianças seguras e conectadas às suas redes de suporte familiar e afetiva, possibilita a integração das principais políticas públicas no voltadas ao empoderamento das mulheres e aptas a interromper o ciclo de violência.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, L. M. Violência de gênero: A construção de um campo teórico e de investigação. **Sociedade e Estado**, v. 29, n. 2, p. 449-469, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69922014000200008>>

BEAVIS, K. **Family violence and homelessness**. [Research Brief]. Monash University, 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Aprova a Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Lei Maria da Penha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm>

BRASIL. **Diretrizes nacionais para o abrigo de mulheres em situação de risco e violência.** Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. 2011a. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/diretrizes-nacionais-para-o-abrigo-de-mulheres-em-situacao-de-risco-e-de-violencia>>

BRASIL. **Política nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.** Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres. 2011b. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/omv/entenda-a-violencia/pdfs/politica-nacional-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres>>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana para a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher.** 1994. Disponível em: <<https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-61.html>>

MACHADO, L. Z. Feminismos brasileiros nas relações com o Estado: Contextos e incertezas. **Cadernos Pagu**, v. 47. 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/18094449201600470001>>

TOKTAŞ, Ş.; DINER, C. Feminists' dilemma—With or without the state? Violence against women and women's shelters in Turkey. **Asian Journal of Women's Studies**, v. 17, n. 3, p. 49-75, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/12259276.2011.11666113>>

2.4 SAÚDE E VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL: MARCOS NORMATIVOS DE PREVENÇÃO E DESAFIOS

*Tais Cerqueira Silva*³⁰

*Mariana Fernandes Távora*³¹

No ano de 1983, o tema da violência contra a mulher aparece no Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), incorporando direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, na tendência do movimento feminista mundial (MINAYO, SOUZA, SILVA e ASSIS, 2018). Em 2004, o PAISM é transformado em Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (BRASIL, 2004), no qual se dá prioridade à assistência a mulheres e adolescentes em situação de violência (MINAYO et al., 2018).

Ao longo dos últimos 18 anos, o Brasil promoveu diversos avanços no campo normativo, assumindo, na esteira de legislações internacionais, a necessidade de que a violência de gênero, como problema social e grave violação de direitos humanos, receba atenção exclusiva na saúde pública (SCHRAIBER, 2001; BRASIL, 2019). Os marcos normativos brasileiros se distribuem em legislações e normas técnicas voltadas para a prevenção primária, secundária e terciária. Neste texto serão exploradas de forma breve algumas das principais normatizações brasileiras de prevenção à violência contra as mulheres.

No campo da prevenção primária, observa-se atenção voltada para fins epidemiológicos já que, no ano de 2003, torna-se obrigatória a notificação de casos de violência contra a mulher com o objetivo de compartilhamento de informações dentro do sistema sanitário, por meio da Lei n. 10.778/2003 (BRASIL, 2003).

Da promulgação da Lei n. 10.778/2003 até 2018 já foram notificados um total de 1.282.045 casos de violência contra mulheres, crianças, pessoas idosas, indígenas e população LGBTI (BRASIL, 2019). É importante notar que embora a lei esteja em vigor desde 2003, o sistema de Vigilância de Violência Interpessoal e Autoprovocada (VIVA/SINAN) começa a ter registro de violências contra a mulher a partir de 2009. Somente em 2011, com a publicação da Portaria MS/GM n. 104, de 25 de janeiro de 2011, a notificação torna-se efetivamente compulsória em todo o território nacional (BRASIL, 2019).

30 Psicóloga clínica, Mestre em Estudos sobre a Mulher pela *Lancaster University* e Doutora em Políticas Sociais pela *University of Bristol*.

31 Promotora de Justiça, Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do Ministério Público do DF, Mestre em Família e Gênero pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Além do aumento do número de notificações, ocorreu também nesse período o crescimento do número de municípios notificantes, ou seja, aqueles que apresentavam pelo menos uma notificação de violência contra mulher no ano (Ministério da Saúde, 2019). Em 2011, 38% dos municípios realizaram notificação de violência contra mulher e, em 2018, 79% (BRASIL, 2019).

No período de 2011 a 2018, mais da metade das notificações (53,4%) corresponderam a mulheres jovens na faixa etária de 15 a 39 anos. Entre as crianças de 0 a 9 anos, ocorreu elevada proporção de negligência/abandono (34,5%), seguida pelas violências sexuais (29,8%). Entre as adolescentes de 10 a 14 anos, a violência sexual foi o tipo mais notificado (42,3%). Nas faixas etárias de 15 a 29 e de 30 a 59 anos, houve destaque para a violência física, com proporções de 60,3% e 62,3%, respectivamente. Na faixa de 60 anos ou mais, as violências físicas foram as mais notificadas (43,4%), porém com destaque também para a negligência/abandono (25,0%) (BRASIL, 2019).

No eixo da prevenção secundária, o Decreto n. 7.958, de 13 de março de 2013 (BRASIL, 2013) inaugura diretrizes para que o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) seja pautado pelo atendimento humanizado e pela escuta qualificada³². Passo significativo para o enfrentamento da violência sexual pelo sistema de saúde foi dado com a edição da Lei n. 12.845/2013, que tornou obrigatório e integral o atendimento de pessoas em situação de violência sexual no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) (BRASIL, 2013a).

Após a promulgação da referida legislação, o Ministério da Saúde incluiu no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) o serviço especializado de atenção a pessoas em situação de violência (código 165), o que viabilizou a oferta dos seguintes serviços direcionados à violência de gênero: *i*) atenção integral a pessoas em situação de violência sexual (código 286); *ii*) atenção ambulatorial a pessoas em situação de violência sexual (código 425); e *iii*) interrupção da gestação prevista em lei (casos de estupro e de anencefalia fetal, num total de 101 estabelecimentos)³³. A possibilidade de cadastramento do serviço por especialidade constituiu grande avanço para as políticas de prevenção à violência sexual dado que, uma vez cadastrado no CNES, o serviço recebe recursos públicos para desenvolver suas atribuições.

Referidos serviços registraram tendência de aumento entre 2014 a 2018, com exceção dos relacionados à atenção ambulatorial, que apresentaram decréscimo a partir de 2017 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2018). No entanto, o crescimento verificado apresentou dis-

32 Antes da promulgação do referido decreto, diretrizes para o atendimento humanizado e não revitimizador já eram disponibilizadas para profissionais da saúde, por meio da “Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes” (PEDROSA et al, 2012), cuja primeira edição foi publicada em 1999.

33 Informações obtidas do website: <<http://cnes.datasus.gov.br/>>. Acesso em: 2 mar. 2020.

paridades regionais, nomeadamente no nordeste brasileiro, onde foi possível verificar capitais sem nenhum serviço cadastrado (BRASIL, 2018).

Para além da criação do serviço, necessário ter lentes voltadas para a sua qualidade, dentro dos critérios do que se compreende como boa governança, a exigir do gestor público: transparência (*openness*), integridade (*integrity*) e a responsividade (*accountability*) (CADBURY, 1992). Como bem afirma Tejedadas (2012), não basta previsão normativa da proteção social (garantia de direitos), fazendo-se imperioso que ela se materialize com eficiência. Exemplo de não correspondência entre direitos previstos e direitos prestados é a pesquisa encetada no ano de 2018 e ainda em andamento e conduzida pelo Setor Psicossocial do Ministério Público do DF (MPDFT)³⁴. Seus resultados preliminares apontam que o nível de estruturação dos serviços de atenção integral a pessoas em situação de violência sexual, familiar e doméstica no DF, conquanto tenha se expandido em termos de unidades assistenciais, ainda não são proporcionais ao crescimento das notificações registradas no Sistema de Informações sobre Agravos de Notificações (SINAN) no DF, apresentando também deficiências no que diz respeito aos recursos humanos.

Para além disso, no referido estudo foi possível verificar atraso na institucionalização dos serviços de atenção à violência sexual, familiar e doméstica, que eram tão-somente previstos como programas, recebendo a qualificação de serviços somente no ano de 2019, por meio da Portaria n. 942, de 18 de novembro de 2019 (DISTRITO FEDERAL, 2019). Conferir institucionalização aos serviços é passo essencial para garantir-lhes perenidade.

No âmbito da resposta à prática da violência (prevenção terciária), entre os anos de 2013 e 2019, o enfrentamento à violência contra a mulher no setor da saúde teve novos importantes avanços normativos, tais como: *i*) a Lei n. 13.239, de 30 de dezembro de 2015, que trouxe a oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher (BRASIL, 2015b), regulamentada pela Portaria Interministerial n. 331, de 8 de março de 2016 (BRASIL, 2016); *ii*) o Decreto n. 7.958/2013, que estabeleceu diretrizes para atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais da rede de atendimento do SUS (BRASIL, 2013); *iii*) a Portaria Interministerial SPM/MJ/MS n. 288/2015, que trouxe orientações para a organização e integração do atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e pelos profissionais de saúde do SUS quanto à humanização do atendimento e ao registro de informações e coleta de vestígios (BRASIL, 2015); *iv*) a Portaria n. 1.662/2015, que definiu critérios de habilitação para realização de coleta de vestígios de violência sexual no SUS (BRASIL, 2015a).

34 O estudo em comento foi solicitado no âmbito do procedimento administrativo n. 08190.168529/17-81, em trâmite no NEVESCA/MPDFT, instaurado para acompanhar os Programas de Pesquisa, Assistência e Vigilância às Violências – PAVs, hoje, transformados em Centros de Especialidades para a Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual, Familiar e Doméstica – CEPAV.

Por fim, ainda dentro do campo da prevenção terciária, é preciso lembrar a recente sanção da Lei n. 13.931/2019 (BRASIL, 2019), que obriga os profissionais de saúde a realizarem a comunicação externa à autoridade policial, em todos os casos em que houver suspeita ou confirmação de violência contra a mulher. A lei está vigente desde 10 de março de 2020, mas ainda demanda a publicação pelo Ministério da Saúde de orientações para os profissionais de saúde nos casos de comunicação externa para situações de violência contra a mulher. Segundo o previsto na legislação, são objetos de notificação compulsória os seguintes tipos de violências: *i*) caso suspeito ou confirmado de violência doméstica/intrafamiliar, sexual, autoprovocada, tráfico de pessoas, trabalho escravo, trabalho infantil, intervenção legal e violências homofóbicas contra mulheres e homens em todas as idades; *ii*) caso de violência extrafamiliar/comunitária, somente serão objetos de notificação as violências contra crianças, adolescentes, mulheres, pessoas idosas, pessoa com deficiência, indígenas e população LGBT.

Não obstante o avanço do Estado brasileiro com as citadas normativas, para atenção integral das mulheres em situação de violência no setor da saúde, ainda se apresentam alguns desafios, a saber: *i*) integrar a rede de saúde às demais redes envolvidas no enfrentamento à violência contra as mulheres (assistência social, segurança pública, justiça); *ii*) capilarizar a atenção a mulheres em situação de violência no setor da saúde (incluindo de forma efetiva a atenção primária e a rede de atenção psicossocial/saúde mental); *iii*) definir diretrizes para gestão de riscos nos estabelecimentos de saúde, visando à prevenção do feminicídio (em especial, o íntimo); *iv*) capacitar profissionais da saúde mental para a assistência em casos de violência sexual (em especial, profissionais atuantes na rede de atenção psicossocial); *v*) garantir o atendimento das vítimas indiretas do feminicídio na rede de saúde; *vi*) garantir o atendimento aos diversos tipos de violência contra as mulheres nos serviços especializados de atenção à violência sexual (cadastrados no CNES); *vii*) implementar a Lei n. 13.931/2019, que dispõe sobre a comunicação externa do setor saúde à autoridade policial em casos de violência contra a mulher, bem como definir o alcance da referida comunicação; *viii*) conferir estrutura (recursos humanos e materiais) aos serviços de atenção integral a pessoas em situação de violência sexual, familiar e doméstica; *ix*) fomentar a institucionalização dos serviços especializados de atenção a pessoas em situação de violência para garantir a perenidade da política pública de prevenção à violência.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Análise epidemiológica da violência sexual contra crianças e adolescentes, 2011 a 2017. **Boletim Epidemiológico**, v. 49, n. 27, Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Coordenação-Geral de Desenvolvimento da Epidemiologia em Serviços. 2018. Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/junho/25/2018-024.pdf>>

BRASIL. **Decreto n. 7.958, de 13 de março de 2013.** Estabelece diretrizes para o atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e da rede de atendimento do Sistema Único de Saúde. 2013. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1034354/decreto-7958-13>>

BRASIL. **Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003.** Estabelece a notificação compulsória, no caso de violência contra a mulher, que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. 2003. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/98170/lei-10778-03>>

BRASIL. **Lei n. 12.845, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual. 2013a. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1035667/lei-12845-13>>

BRASIL. **Lei n. 13.931, de 10 de dezembro de 2019.** Altera a Lei n. 10.778, de 24 de novembro de 2003, para dispor sobre a notificação compulsória dos casos de suspeita de violência contra a mulher. 2019. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/791163147/lei-13931-19>>

BRASIL. **Lei n. 13.239, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde-SUS, de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher. 2015b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13239.htm>

BRASIL. **Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes.** Brasília: Ministério da Saúde, 2004. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nac_atencao_mulher.pdf>

BRASIL. **Portaria Interministerial n. 331, de 8 de março de 2016.** Define as diretrizes para a implementação da Lei n. 13.239, de 30 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a oferta e a realização, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), de cirurgia plástica reparadora de sequelas de lesões causadas por atos de violência contra a mulher. 2016. Disponível em: <<http://www.cosemsrn.org.br/wp-content/uploads/2016/03/ok-portint331.pdf>>

BRASIL. **Portaria Interministerial SPM/MJ/MS n. 288, de 25 de março de 2015.** Estabelece orientações para a organização e integração do atendimento às vítimas de violência sexual pelos profissionais de segurança pública e pelos profissionais de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto à humanização do atendimento e ao registro de informações e coleta de vestígios. 2015. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Pdf/Comesp/Portarias/Portaria288_2015.pdf>

BRASIL. **Portaria n. 1.508, de 1º de setembro de 2005.** Dispõe sobre o Procedimento de Justificação e Autorização da Interrupção da Gravidez nos casos previstos em lei, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS e revoga o normativo que menciona. 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=461754&filename=LegislacaoCitada+-PDC+42/2007>

BRASIL. **Portaria n. 1662, de 2 de outubro de 2015.** Define critérios para habilitação para realização de Coleta de Vestígios de Violência Sexual no Sistema Único de Saúde (SUS), inclui habilitação para realização de Coleta de Vestígios de Violência Sexual no Sistema Único de Saúde (SUS), inclui habilitação no Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES) e cria procedimento específico na Tabela de Procedimentos, Medicamentos e Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPM) do SUS. 2015a. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2015/prt1662_02_10_2015.html>

BRASIL. **Violências contra mulheres:** análise das notificações realizadas no setor saúde do Brasil, 2011-2018. Boletim Epidemiológico, v. 50, n. 30, Ministério da Saúde,- Coordenação-Geral de Vigilâncias de Agravos e Doenças Não Transmissíveis (CGDANT/DASNT/SVS/MS), 2019. Disponível em: <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2019/novembro/07/Boletim-epidemiologico-SVS-30.pdf>>

CADBURY COMMITTEE. **The report of the committee on financial aspects of corporate governance.** Londres: Cadbury Committee. 1992.

DISTRITO FEDERAL. **Portaria n. 942, de 18 de novembro de 2019.** Institui o Centro de Especialidades para Atenção às Pessoas em Situação de Violência Sexual, Familiar e Doméstica – CEPAV. 2019. Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/548420a0a9d46a1bfd41da1c4ebdf6f/ses_prt_942_2019.html>

FRANÇA, A. et al. **Atenção humanizada ao abortamento:** norma técnica. 2ª ed. Brasília: Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde, Área Técnica de Saúde da Mulher. 2014. Disponível em: <<https://portaldeboaspraticas.iff.fiocruz.br/wp-content/uploads/2018/01/Aten%C3%A7%C3%A3o-humanizada-ao-abortamento-2014.pdf>>

MINAYO, M. C. S; SOUZA, E. R.; SILVA, M. M. A; ASSIS, S. G. Institucionalização do tema da violência no SUS: avanços e desafios. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 6, 2007-2016. 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.04962018>>

PEDROSA, A. A. et al. **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes:** norma técnica. 3ª ed. Brasília: Ministério da Saúde, Departamento de Ações Programáticas Estratégicas Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual, 2012. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/prevencao_agravo_violencia_sexual_mulheres_3ed.pdf>

SCHRAIBER, L. B. Violência contra as mulheres e políticas de saúde no Brasil: o que podem fazer os serviços de saúde? **Revista USP**, v. 51, p. 104-11, 2001.

TEJADAS, S. S. **O direito à proteção social no Brasil e sua exigibilidade**: um estudo a partir do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2012.

YAMAMOTO, A. et al. **Atenção humanizada às pessoas em situação de violência sexual com registro de informações e coleta de vestígios**: norma técnica. 1 ed. Brasília: Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Secretária de Políticas para as Mulheres/PR, 2016. Disponível em: <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/atencao_humanizada_pessoas_violencia_sexual_norma_tecnica.pdf>

2.5 DELEGACIA DA MULHER– INOVAÇÃO ÚNICA NO SUL GLOBAL

*Kerry Carrington*³⁵

As delegacias da mulher são inovações únicas do Sul Global que emergiram na segunda metade do século XX para tratar especificamente da violência doméstica contra mulheres, sendo a primeira delas aberta no Brasil em 1985 (CARRINGTON et al., 2020). Existem variações nos modelos implementados em diferentes países. De forma mais típica, as delegacias da mulher oferecem serviços de resposta emergencial durante os 365 dias do ano, empregando agentes uniformizados e armados, com autoridade de Estado, e os mesmos poderes e treinamento da polícia em geral. Diferentemente do modelo tradicional de policiamento, têm capacitação de especialistas para responderem à violência de gênero, e trabalham em delegacias especializadas ou em casas adaptadas para o provimento de creche ou espaços infantis. São desenhadas para receber as vítimas, nunca os agressores, e muito raramente possuem celas ou outro espaço de confinamento. Possuem provisão emergencial de roupas e outros itens de uso pessoal de mulheres e crianças. Empregam times multidisciplinares formado por policiais, assistentes sociais, advogados, psicólogos e conselheiros, que trabalham colaborativamente com outras organizações (tais como o governo local, organizações comunitárias, educacionais, religiosas e creches) com o objetivo de garantir uma resposta integrada e holística às vítimas/sobreviventes da violência baseada no gênero (JUBB et al., 2010; CARRINGTON, 2020; PASINATO, 2015).

Em alguns países como a Argentina possuem mandato legislativo para se engajarem na prevenção comunitária. Isso é o que diferencia as delegacias da mulher das unidades segregadas que surgiram ao lado das delegacias padrão, em geral formada por homens, voltadas à prisão e acusação do agressor e a custódia de mulheres e crianças, observadas de forma predominante em países de língua inglesa do hemisfério norte, na primeira metade do século XX (CARTON, 2015; NATARAJAN, 2008), num período em que a atividade policial era considerada uma ocupação masculina (PRENZLER e SINCLAIR, 2013). A seguir, um panorama geral da emergência de delegacias da mulher e um sumário das virtudes e limitações deste modelo.

35 Professora Pesquisadora na Escola de Justiça da Faculdade de Direito da *Queensland University of Technology*, na Austrália. Fundadora e Editora Chefe do *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*.

O ADVENTO DA DELEGACIA DA MULHER

A primeira delegacia especializada para responder especificamente à violência contra a mulher surgiu na América Latina em São Paulo, em 1985 (JUBB et al., 2010; HAUTZINGER, 2002; PASINATO, 2015; PEROVA e REYNOLDS, 2017; SANTOS, 2004, p. 50), seguida de perto pela Argentina em 1988 (CARRINGTON et al., 2020) e a Índia em 1992. Na Índia, a primeira unidade policial composta somente de mulheres desenhada para responder à violência contra mulheres surgiu em Tamil Nadu (NATARAJAN, 2005, p. 89). Em 2013, existiam 479 unidades desse tipo de delegacia só de mulheres (AWPU) para lidar com a violência doméstica e a disputa pelo dote na Índia (AMARAL et al., 2018).

O estabelecimento da Delegacia da Mulher (DDMs) no Brasil aconteceu no período de redemocratização do país. Em 1983, o estado democrático estabeleceu o Conselho Estadual da Condição Feminina (SANTOS, 2004, p. 35). Esse conselho seguiu os princípios da participação democrática incluindo atores de movimentos sociais num novo modelo de parceria entre estado e sociedade para lidar com os problemas sociais que afetam as mulheres. O SOS-Mulher, grupo ativista de campanha em apoio às vítimas de violência doméstica e sexual desde o início da década de 1980, deu seu apoio à proposta de criação da delegacia da Mulher (SANTOS, 2004, p. 36). Isso foi feito ignorando hesitações feministas sobre a colaboração com o braço coercitivo do estado para prover intervenções efetivas para acabar com a violência contra as mulheres (NELSON, 1996). Em 2010, o Brasil tinha 475 DDMs (JUBB et al., 2010). Após a aprovação da Lei Maria da Penha, o papel das DDMs ganhou muito mais importância (SARDENBERG et al., 2010:4).

A Província de Buenos Aires, na Argentina, estabeleceu a primeira *Comisaría de la Mujer* (CMF) do país em 1988 e até o final de 2018 existiam 128 delas e mais 16 unidades especializadas em todo país. Naquele ano responderam a aproximadamente 257.000 denúncias de violência doméstica e 7.000 de violência sexual (Carrington et al., 2020). As CMFs representam uma de cada cinco delegacias de polícia na Província e, desde 2009, possuem mandato legislativo próprio para prevenir a violência de gênero, por meio da Lei Nacional para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Lei n. 26.485). A definição de violência doméstica é ampla e inclui o que seria denominado como controle coercitivo (CARRINGTON et al., 2020). As CMFs têm sua própria estrutura de comando e se reportam a Comissariado próprio com estrutura de carreira única (CARRINGTON et al., 2020), indisponível para mulheres policiais integradas aos modelos de delegacias comuns (NATARAJAN, 2008, p. 18; PRENZLER e SINCLAIR, 2013).

As Delegacias da Mulher na América Latina historicamente desempenharam papel importante tanto na legitimação do estado de direito no país, quanto na ampliação do acesso das mulheres à justiça. Desde então, milhares de delegacias da mulher foram estabelecidas no mundo – na Bolívia, Equador, Nicarágua, Peru e Uruguai e, mais recentemente, em Serra Leoa, Índia, Gana, Kosovo, Liberia, Filipinas, África do Sul e Uganda (JUBB et al.,

2010; AMARAL et al., 2018; NATARAJAN, 2008). A maior parte da pesquisa no tema se concentrou nas delegacias só de mulheres na Índia (NATARAJAN, 2008; AMARAL et al., 2018), nas DEAMs no Brasil (HAUTZINGER, 2003; JUBB et al., 2010; SANTOS, 2004, p. 50; PASINATO et al., 2010; PASINATO, 2015; PEROVA e REYNOLDS, 2017) e nas CMFs da Argentina (CARRINGTON et al., 2019, 2020). As virtudes e limitações do modelo são brevemente sumarizadas a seguir.

REFLEXÕES SOBRE LIMITES E VIRTUDES DAS DELEGACIAS DA MULHER

As Delegacias da Mulher possuem um número de virtudes e limitações documentadas. A virtude mais significativa é o fato de terem superado alguns dos problemas sistêmicos experimentados pelas mulheres ao denunciarem incidentes de violência de gênero em delegacias tradicionais dominadas por homens. Enquanto a proporção de mulheres policiais ingressando na polícia aumentou no século passado, a profissão de policial se mantém largamente dominada por homens, sendo a cultura masculina prevalente (LOFTUS, 2008, p. 757; PROKOS e PADAVIC, 2002, p. 242). A cultura da linha de frente do policiamento possui impacto negativo nas mulheres que tentam denunciar a violência baseada no gênero. Especialmente impede as mulheres de reportarem violência baseada no gênero à polícia e pode até levar a situações de ridicularização e revitimização.³⁶

Existe um corpo crescente de evidências de que forças policiais especializadas e desenhadas para responder à violência baseada no gênero melhoram alguns dos problemas sistêmicos do modelo tradicional de policiamento, por meio da ampliação do acesso das mulheres à justiça (AMARAL et al., 2018, p. 3; MILLER e SEGAL, 2018; NATARAJAN, 2005; JUBB et al., 2010; HAUTZINGER, 2003, 2007). Estudos empíricos de delegacias da mulher na América Latina e na Índia têm mostrado de forma consistente que as mulheres se sentem mais confortáveis em fazer denúncias a mulheres policiais num ambiente amigável e familiar (JUBB et al., 2010; MILLER e SEGAL, 2018; HAUTZINGER, 2003; SANTOS, 2004; NATARAJAN, 2005, p. 91). Esse conjunto de pesquisas sugere que as delegacias aumentam a predisposição à denúncia, o que por sua vez faz crescer as chances de responsabilização

36 “A cultura da masculinidade que prevalece na linha de frente do policiamento tem sérias implicações adversas na maneira como a polícia tipicamente responde à violência baseada no gênero (DOUGLAS, 2019; GOODMAN-DELAHUNTY, GRAHAM, 2011; LOFTUS, 2008; PROKOS, PADAVIC, 2002; PRENZLER, SINCLAIR, 2013; PRUIT, 2013). Policiais homens conseguem usar a autoridade de sua posição, bem como de seu gênero, para exercer poder nas interações com cidadãs mulheres (MARTIN, 1999, p. 118). Existem muitas falhas documentadas sobre como isso impacta as vítimas de violência de gênero que procuram a polícia. Elas incluem: ambivalência e falta de empatia com a vítima de violência doméstica e sexual (DOUGLAS, 2018; DOUGLAS, 2019; ROYAL COMMISSION, 2017, p. 382-388; TAYLOR et al., 2013, p. 98-99, p. 107); falha em prover informações adequadas às mulheres (SPECIAL TASKFORCE, 2015, p. 230; STANDING COMMITTEE ON SOCIAL ISSUES [STANDING COMMITTEE], 2012, p. 167; WESTERA, POWELL, 2017, p. 164-165); falta de mecanismos apropriados de referenciamento a serviços de suporte tanto em situações de emergência como em outras situações (RAGUSA, 2013, p. 708; WESTERA, POWELL, 2017, p. 164-165); culpabilização da vítima (DOUGLAS, 2019; GOODMAN-DELAHUNTY, GRAHAM, 2011, p. 36-37; TAYLOR et al., 2013, p. 99, p. 108, p. 154), relutância em acreditar ou levar a sério as queixas da vítima (DOUGLAS, 2019; POWELL, CAUCHI, 2013, p. 233; ROYAL COMMISSION, 2017, p. 504; SPECIAL TASKFORCE, 2015, p. 251; TAYLOR et al., 2013, p. 102, p. 156); ‘ficarem do lado do agressor’ e tratarem as queixas da vítima como ‘muito triviais e um desperdício dos recursos da polícia’ (SPECIAL TASKFORCE, 2015, p. 251).” (CARRINGTON et al, 2020, p. 61)

do agressor, reduzindo a revitimização e aumentando o acesso a uma larga gama de outros serviços legais, bem como ao aconselhamento, e suporte de saúde e financeiro, além de suporte social (JUBB et al., 2010; SANTOS, 2004, p. 50; PEROVA e REYNOLDS, 2017).

Ao mesmo tempo, as delegacias da mulher oferecem novas vagas de trabalho para mulheres e, pela primeira vez, uma estrutura de carreira na polícia, instituição altamente masculinizada, que falha consistentemente em levar a sério as queixas de violência das mulheres (SANTOS, 2004, p. 34). Entretanto, as pesquisas também pedem cautela com relação à assunção simplista de que as delegacias da mulher são sempre uma forma mais natural de comunicação e de recepção de mulheres vítimas da violência simplesmente porque empregam mulheres. Mulheres policiais também podem ser parte de uma estrutura institucional mais ampla de polícia militarizada e masculinizada (OSTERMANN, 2003, p. 477).

Na década de 1990, Hautzinger conduziu uma etnografia das Delegacias da Mulher no estado da Bahia, no Brasil. Ela argumentou que as DDMs eram assombradas por uma série de contradições na época. Por um lado, as DDMs pressupõe que as policiais mulheres sejam naturalmente mais empáticas com mulheres. De outro, estão plantadas numa profissão masculina de policiamento onde valores machistas, tais como os que levam à culpabilização da vítima, são internalizados (HAUTZINGER, 2003, p. 246-247). Em 2016, ao refletir sobre sua pesquisa, Hautzinger afirmou que entre 1985 e 2006 a efetividade das DDMs era prejudicada pela falta crônica de recursos, em parte devido ao grande número de mulheres buscando ajuda, criando um passivo de casos e aumentando o tempo de espera por acesso à justiça (HAUTZINGER, 2016).

Outra crítica consistente ao modelo é a falta crônica de recursos adequados (CAMPOS, 2015; CARRINGTON, et al., 2020; HAUTZINGER, 2002, 2016; JUBB et al., 2010; NELSON, 1996; PEROVA e REYNOLDS, 2017; SANTOS, 2004). Em parte, reflexo da baixa valorização das delegacias da mulher dentro de uma instituição amplamente atravessada por modelos tradicionais de gênero. Mas também reflete o contexto político e econômico de países em desenvolvimento do sul global, onde delegacias de polícia em toda parte sofrem com a falta de recursos e, em função disso, a implementação de delegacias especializadas fica aquém do previsto ou desejado (HAUTZINGER, 2003, p. 248).

Apesar dessas limitações, as delegacias da mulher representam uma das formas institucionais mais abrangentes de resposta à violência de gênero pelo estado brasileiro e desempenham papel crítico na sensibilização das comunidades para o fato da violência contra a mulher ser um crime (HAUTZINGER, 2003, p. 248; 2016: p. 577-82; PASINATO, 2016). Uma avaliação recente das DDMs no Brasil captou mudanças nas taxas de homicídio de mulheres em 2074 municípios entre 2004 e 2009, controlando um número de variáveis. A presença da DDMs, sendo a mais importante delas.

O estudo de avaliação concluiu que onde existe uma DDMs a taxa de homicídio de mulheres era 17% menor para o conjunto das mulheres, mas para mulheres entre 15-24 anos em regiões metropolitanas observou uma redução impressionante de 50% na taxa (ou 5,57 mortes a menos para cada 100 mil habitantes) (PEROVA e REYNOLDS, 2017, p. 193-194). Com base nesses dados, Perova e Reynolds (2017, p. 188) concluíram que “as delegacias da mulher parecem ser altamente efetivas para mulheres jovens vivendo em áreas metropolitanas”. A limitação do estudo é o fato de ter usado a taxa de homicídio de mulheres como base da taxa de feminicídio na ausência de outro dado disponível. Embora efetivo, o problema principal é a má distribuição das DDMs pelo território, ficando concentradas na região Sudeste, representando assim aumento do acesso à justiça em menos de 10% das localidades (SARDENBERG et al., 2010, p. 4).

Um time de pesquisa financiado pela *Australian Research Council Discovery Grant (ARC)*³⁷, que estou liderando, descobriu que as CMFs na Argentina previnem a violência baseada no gênero de três maneiras principais (CARRINGTON et al., 2019, 2020). Primeiro, ao trabalhar com vítimas e agressores para prevenir a revitimização e reduzir o número dos casos de alto risco de escalarem para o feminicídio³⁸. Segundo, as delegacias de mulheres trabalham de forma coordenada por meio de *Mesas Locales* com outras agências municipais e provinciais, tais como as unidades de políticas de gênero. Um benefício significativo de trabalhar em colaboração com outras agências é a redução da duplicação de esforços, o uso mais efetivo dos recursos escassos e o compartilhamento de informações essenciais para a prevenção à violência de gênero em cada localidade. Terceiro, as CMFs previnem a violência de gênero por meio de uma influência educativa de larga escala por meio de suas atividades de engajamento comunitário, que questionam as normas de sustentação da violência contra as mulheres. Mais informações sobre essa pesquisa podem ser encontradas no webiste do projeto (<https://research.qut.edu.au/pgv/>).

OBSERVAÇÕES FINAIS

Existe um corpo crescente de evidências sobre a importância do papel das delegacias da mulher em ampliar o acesso à justiça para vítimas de violência baseada no gênero (CARRINGTON et al., 2019, 2020; NATARAJAN, 2005; AMARAL et al., 2018; HAUTZINGER, 2003; 2007; JUBB et al., 2010; PEROVA e REYNOLDS, 2017). Embora tenham suas limitações, as delegacias especializadas da mulher em sociedades pós-coloniais do Sul Global aumentam o acesso à justiça, empoderam as mulheres a se libertarem da sujeição aos ciclos de violência doméstica, prevenindo assim a revitimização. Por meio de policia-

37 O estudo usou uma metodologia triangular de entrevistas semi-estruturadas, pesquisa de campo, análise de políticas e observação do trabalho de prevenção comunitária com 100 integrantes das equipes – incluindo policiais, assistentes sociais, advogados e psicólogos – de uma amostra estratificada de dez delegacias da mulher na Província de Buenos Aires, na Argentina. O projeto é liderado por Kerry Carrington e financiado pelo *Australian Research Council Discovery Grant 2018-2021 (DP180101241)*.

38 A Argentina tem um crime específico de feminicídio com penas mais severas que o homicídio.

mento comunitário, CMFs rompem com as normas patriarcais que sustentam a violência de gênero. Outro efeito interessante é permitir às mulheres do sul global o ingresso em carreiras policiais, em geral desenhadas para homens. É possível que outras nações do mundo, incluindo o Norte Global, possam aprender a partir desse modelo único de policiamento da violência de gênero que foi concebido pioneiramente no Brasil.

REFERÊNCIAS

AMARAL, S.; BHALOTRA, S.; PRAKASH, N. **Gender, crime and punishment: Evidence from Women Police Stations in India.** Economic and Social Research Council (ESRC), Research Centre on Micro-Social Change (MiSoC), University of Essex, 2018.

CAMPOS, C. H. Desafios na implementação da Lei Maria da Penha. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 2, p. 391-406, 2015.

CARRINGTON, K.; GUALA, N.; PUYOL, M.; SOZZO, M. How Women's Police Stations empower women, widen access to justice and prevent gender violence. **International Journal for Crime Justice and Social Democracy**, v. 9, n.1, p. 42-67, 2020.

CARRINGTON, K.; SOZZO, M.; GAMBOA, M. P.; GHIBERTO, L.; GUALA, N.; PUYOL, M. et al. **The role of Women's Police Stations in responding to and preventing gender violence: Buenos Aires, Argentina: Draft Report for Consultation.** QUT Centre for Justice, Queensland University of Technology, Brisbane, QLD. 2019.

CARTRON, A. **Women in the police forces in Britain: 1880-1931.** Dissertação de Mestrado, Université Paris Diderot, Paris. 2015.

DOUGLAS, H. Legal systems abuse and coercive control. **Criminology & Criminal Justice**, v. 18, n. 1, p. 84-99. DOI: 10.1177/1748895817728380. p. 84-99, 2018.

DOUGLAS, H. Policing domestic and family violence. **The International Journal for Crime, Justice and Social Democracy**, v. 8, n. 2, p. 1-49, 2019.

DOWLING, C.; MORGAN, A.; BOYD, C.; VOCE, I. **Policing domestic violence: A review of the evidence.** Research Reports v. 13. Canberra: Australian Institute of Criminology, 2018.

GOODMAN-DELAHUNTY, J.; GRAHAM, K. The influence of victim intoxication and victim attire on police responses to sexual assault. **Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling**, v. 8, n. 1, p. 22-40, 2011. DOI: 10.1002/jip.127.

HAUTZINGER, S. Criminalising male violence in Brazil's Women's Police Stations: From flawed essentialism to imagined communities. **Journal of Gender Studies**, v. 11, n. 3, p. 243-251, 2003. DOI: 10.1080/0958923022000021278.

HAUTZINGER, S. Policing by and for women in Brazil and beyond. *In*: BRADFORD, B.;-JAUREGUI, B.; LOADER, I.; STEINBERG, J. (eds). **The SAGE Handbook of Global Policing**, p. 573-593, 2016.

JUBB, N.; CAMACHO, G.; D'ANGELO, A.; HERNÁNDEZ, K.; MACASSI, I.; MELÉMDEZ, L.; MOLINA, Y.; PASINATO, W.; REDROBÁN, V.; ROSAS, C.; DELA BORDA, G. Y. **Women's Police Stations in Latin America: An entry point for stopping violence and gaining access to justice**. CEPLAES, IDRC. 2010.

LOFTUS, B. Dominant culture interrupted: Recognition, resentment and the politics of change in an English police force. **The British Journal of Criminology**, v. 48, n. 6, p. 756-777. DOI: 10.1093/bjc/azn065.

MARTIN, S. Police force or police service? Gender and emotional labor, **ANNALS**, v. 591, p. 111-126, 1999.

MILLER, A. R.; SEGAL, C. Do female officers improve law enforcement quality? Effects on crime reporting and domestic violence. **The Review of Economic Studies**, v. 51, 2018. DOI: 10.1093/restud/rdy051.

NATARAJAN, M. **Women police in a changing society: Back Door to equality**. Ashgate: Aldershot UK, 2008.

NATARAJAN, M. Women police stations as a dispute processing system. **Women & Criminal Justice**, v. 16, n. 1-2, p. 87-106, 2005. DOI: 10.1300/J012v16n01_04.

NELSON, S. Constructing and negotiating gender in women's police stations in Brazil. **Latin American Perspectives**, v. 23, n. 1, p. 131-148, 1996. DOI: 10.1177/0094582x9602300109.

OSTERMANN, A. C. Communities of practice at work: Gender, facework and the power of habitus at an all-female police station and a feminist crisis intervention center in Brazil. **Discourse & Society**, v. 14, n. 4, p. 473-505, 2003.

PASINATO, W. Oito anos de Lei Maria da Penha: Entre avanços, obstáculos e desafios. **Revista Estudos Feministas**, v. 23, n. 2, p. 533-45, 2015.

PASINATO, W. The Maria da Penha Law: 10 years on. **Sur International Journal on Human Rights**, v. 13, n. 24, p. 155-163, 2016. Disponível em: <<http://search.proquest.com/docview/1878057324/>>

SARDENBERG, C.; GOMES, M.; TAVARES, M.; PASINATO, W. **Domestic violence and women's access to justice in Brazil**, **OBSERVE** – Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha, Universidade Federal da Bahia e Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher. NEIM: Bahia, 2010.

PEROVA, E.; REYNOLDS, S. Women's police stations and intimate partner violence: Evidence from Brazil. **Social Science & Medicine**, v. 174, p. 188-196, 2017. DOI: 10.1016/j.socscimed.2016.12.008

PRENZLER, T.; SICLAIR, G. The status of women police officers: An international review. **International Journal of Law, Crime and Justice**, v. 41, n. 2, p. 115-131, 2013. DOI: 10.1016/j.ijlcrj.2012.12.001

PROKOS, A.; PATAVIC, I. There oughtta be a law against bitches: Masculinity lessons in police academy training. **Gender, Work & Organization**, v. 9, n. 4, p. 439-459, 2002. DOI: 10.1111/1468-0432.00168

ROYAL COMMISSION INTO FAMILY VIOLENCE. **Report and recommendations**, v. III. Victoria, 2016.

ROYAL COMMISSION INTO INSTITUTIONAL RESPONSES TO CHILD SEXUAL ABUSE. **Criminal Justice Report: Executive summary and Parts I-II**. Sydney, New South Wales, 2017.

SANTOS, C. M. En-gendering the police: Women's police stations and feminism in São Paulo. **Latin American Research Review**, v. 39, n. 3, p. 29-55, 2004.

SPECIAL TASKFORCE ON DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE IN QUEENSLAND. **Not Now, Not Ever: Volume 1, Report and Recommendations**. 2015.

STANDING COMMITTEE ON SOCIAL ISSUES. **Inquiry into Domestic Violence Trends and Issues in NSW**. Sydney, NSW: Legislative Council, NSW Parliament, 2012.

2.6 VARAS ESPECIALIZADAS EM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: A PERSPECTIVA AUSTRALIANA

*Heather Douglas*³⁹

*Sophie Blatcher*⁴⁰

INTRODUÇÃO

A introdução de varas especializadas em violência doméstica pode ser vista como parte de um movimento de vários países em direção à uma Justiça mais resolutiva, com foco em problemas específicos (LABRIOLA et al., 2009). Nos últimos 30 anos, aconteceu uma proliferação no nível mundial de cortes especializadas respondendo a desafios específicos associados a álcool e drogas, saúde mental, jogos de azar e violência doméstica (KING, 2007).

Um número de problemas, identificados com relação à maneira como as varas não-especializadas respondem à violência doméstica, levou a esse processo. Preocupações centrais incluem: o fato dos servidores do sistema de justiça não serem suficientemente treinados para reconhecerem a violência doméstica e familiar e seus riscos, a falta de coordenação da resposta da justiça, a escassez de apoio às vítimas, a impunidade dos agressores, os altos níveis de reincidência dos agressores e o longo tempo de espera para o processamento dos casos (MAZZEROLLE, et al., 2018, p. 57). Em linhas gerais, a questão é que os processos da justiça falham em manter as mulheres seguras e, em alguns casos, contribuem para aumentar os riscos enfrentados pela vítima (KOSHAN, 2018). Varas especializadas em violência doméstica tem como objetivo responder a esses problemas.

TRAÇOS COMUNS ENTRE AS VARAS ESPECIALIZADAS EM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Embora inexista um modelo para varas especializadas em violência doméstica, elas tendem a compartilhar um número de traços comuns voltados a enfrentar os problemas da justiça em processar esses casos e para aumentar a segurança das vítimas de violência doméstica. Características comuns incluem (BOND et al., 2017; HAGEMAN-WHITE et al., 2015; LABRIOLA et al., 2009):

39 Heather Douglas, Professora de Direito da *University of Queensland*, pesquisa respostas legais à violência contra mulher e lidera a seção de referência *Australia's National Domestic and Family Violence Bench Book*.

40 Sophie Blatcher estuda Direito e Psicologia na *University of Queensland* e tem interesse em pesquisa e práticas de psicologia forense.

- Colaboração com programas de base comunitária e outras agências da justiça, tais como serviços de apoio à vítima, ou de proteção aos seus filhos, bem como atividades voltadas aos agressores para além do processo criminal, entre outros.
- Medidas Protetivas, com respectivo monitoramento, para garantir a segurança das vítimas e o cumprimento por parte do agressor das medidas concedidas pela justiça.
- Referenciamento das vítimas aos serviços de suporte adequados.
- Referenciamento do agressor a serviços e programas especializados.
- Treinamento especializado para a equipe, incluindo juízes e escrivães.

Algumas varas especializadas possuem áreas físicas especiais para facilitar o trabalho, como salas de espera separadas para vítimas e supostos agressores, creches para as crianças e serviços de registro especiais (BOND et al., 2017; HENNESSY, 2019).

Cortes especializadas em violência doméstica foram estabelecidas pela primeira vez nos Estados Unidos na década de 1970 (TSAI, 2000). Em 2009, Labriola e colegas identificaram 208 varas desse tipo nos EUA. Cortes especializadas em violência doméstica são agora comuns no Canadá (KOSHAN, 2018; URSEL et al., 2008), no Reino Unido (HAGEMAN-WHITE et al., 2015), e crescentemente na Austrália.

VARAS ESPECIALIZADAS EM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NA AUSTRÁLIA

Hageman-White e colegas (2015) observam que existe uma cultura na Austrália de olhar para além de suas fronteiras para ver o que funciona e depois adotar modelos adaptados ao contexto local. Esse foi o caso na introdução de varas especializadas na Austrália.

No território da Capital Australiana (ACT), a resposta integrada da justiça à violência doméstica – chamada de *Family Violence Intervention program* (FVIP) – funciona desde a década de 1990 (CUSSEN e LYNEHAM, 2012). Focada nos processos da justiça criminal, seus elementos centrais incluem: departamentos de polícia e Ministério Público pró-persecução e pró-prisão do agressor, e contra o pagamento de fiança pelo autor; a provisão de serviços de suporte às vítimas ocorre precocemente, os casos são manejados de forma coordenada, existe um foco na reabilitação dos agressores e na coleta de dados que facilitam a pesquisa e o aprimoramento do trabalho. A abordagem da FVIP também se reflete na resposta do estado australiano da Tasmania, que possui programa similar em funcionamento desde 2004.

Em 2016, a *Royal Commission into Family Violence* do estado de Victoria produziu um relatório amplo sobre todos os aspectos da resposta estadual à violência doméstica. A recomendação 61 enfatiza que “o governo de Victoria deve legislar para garantir que, a não

ser em circunstâncias excepcionais e de interesse de todas as partes envolvidas, todas as questões de violência familiar devem ser ouvidas e resolvidas em cortes especializadas” (RCFV, 2016). Com esse fim, o estado de Victoria produziu diretrizes especializadas a serem adotadas por essas varas, tendo a primeira começado a funcionar em 2019 (HENNESSEY, 2019). Em seu comunicado à imprensa, durante a abertura dessa primeira corte especializada que inclui espaços de espera seguros e creche, o Procurador-Geral de Victoria afirmou que “uma grande equipe treinada de magistrados e servidores, especialistas em violência familiar, agências parceiras e outros serviços atrelados à justiça atuariam em conjunto para entregarem uma resposta coordenada ao problema” (HENNESSEY, 2019).

Devido aos arranjos constitucionais australianos, algumas questões relacionadas à lei criminal, bem como a medidas de proteção civis de violência doméstica e serviços de proteção à infância e adolescência são tratados nos sistemas e cortes estaduais e territoriais. Outros assuntos que podem ser muito relevantes no contexto da violência doméstica, incluindo imigração e direito de família, são tratados nacionalmente (AUSTRALASIAN INSTITUTE OF JUDICIAL ADMINISTRATION, 2019). As varas especializadas em violência doméstica da Austrália respondem às questões de competência estadual e territorial, em especial as medidas protetivas em caso de violência doméstica e questões de natureza criminal associadas, criando uma limitação concreta ao modelo de cortes especializadas, no contexto australiano.

O MODELO DE VARA ESPECIALIZADA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR DE SOUTHPORT

Em fevereiro de 2015, a *Special Taskforce on Domestic and Family Violence in Queensland* entregou seu relatório sobre violência doméstica em Queensland, Austrália. O documento indicava que “O governo de Queensland estabelecesse cortes especializadas em violência doméstica em legislações com jurisdição para lidar com todos os procedimentos relacionados com a violência doméstica e familiar e procedimentos criminais e suas violações” (SPECIAL TASKFORCE, 2015, recomendação n. 96). Desde 2016, várias cortes especializadas em violência doméstica foram introduzidas no estado de Queensland. A primeira delas foi a *Southport Specialist Domestic Violence Court*. Depois de uma avaliação positiva da Corte de Southport (BOND et al., 2017), mais varas especializadas foram criadas no estado.

Apoiados diretamente na revisão mais recente da corte de violência doméstica de Southport (BOND et al., 2017), damos uma visão geral do modelo e seus processos. Exploramos suas principais características, explicamos as razões de seu sucesso e consideramos possibilidades de melhoria.

DESCRIÇÃO GERAL

A *Southport Specialist Domestic and Family Violence Court* teve início em setembro de 2015. A vara lida com a aplicação de medidas protetivas e assuntos criminais relacionados com a violência doméstica e familiar como, por exemplo, o descumprimento das medidas protetivas concedidas⁴¹ no âmbito da jurisdição dos magistrados da corte. Nos doze meses entre setembro de 2015 e agosto de 2016, a corte analisou 3.548 casos de violência doméstica na área cível e atendeu a 1.487 casos de não cumprimento de medidas protetivas de violência doméstica.

Principais características do modelo de Southport estão destacados abaixo (BOND et al., 2017, p. 2-3):

- Dois magistrados especializados ouvem todas as aplicações de natureza cível dos casos de violência doméstica recebidos, bem como casos de descumprimento de medidas protetivas relacionadas à persecução criminal de autores de violência doméstica.
- Apoio especializado tanto para vítimas quanto para agressores está disponível no espaço físico da vara, a exemplo de policiais especializados, bem como advogados.
- Um serviço local de suporte, o *Domestic Violence Prevention Centre*, provê apoio para as mulheres com casos na vara durante cinco dias da semana, os serviços incluem planos de segurança, acompanhamento e apoio às mulheres em audiências, bem como provimento de recursos necessários.
- Apoio aos homens contra os quais há medidas protetivas concedidas realizadas por funcionário dedicado (*Men's Liaison Court Worker*).
- Sala segura exclusiva para mulheres em busca de medidas protetivas.
- Balcão de informações especializado – administrado por duas voluntárias responsáveis por assistir ao público com informações sobre lista de espera, bem como por realizar o *check-in* de acesso aos serviços de suporte oferecidos tais como advogados, serviços de registro/cartório, policiais e outros servidores de apoio para determinar o nível de preparação da parte para iniciar o processo⁴².
- Cartório especial de registro – coordena a burocracia, os arquivos de caso, e as listas e responde às perguntas dos jurisdicionados com relação aos processos da vara, oferecendo informações sobre o andamento dos casos.

41 A legislação que regula a concessão de medidas protetivas cíveis em Queensland é a *Domestic and Family Violence Protection Act 2012* Qld. A definição de violência doméstica e familiar está na sessão 8, e determina se assuntos criminais são questão de violência doméstica e familiar.

42 O compartilhamento de informações associado às audiências semanais entre *stakeholders* do processo nas varas especializadas é tratado na parte 5A do *Domestic and Family Violence Protection Act 2012*, Qld.

- Encontros semanais de *stakeholders* acompanhados por ao menos um dos magistrados especializados, funcionários do registro, advogados, e funcionários de suporte, além de um representante da polícia e dos serviços correccionais de Queensland.
- Um oficial de segurança está localizado no mesmo andar da varas especializada.

O QUE O MODELO DE SOUTHPORT FAZ BEM (BOND ET.AL., 2017, P. II):

- O encontro semanal com os *stakeholders* – são reuniões voltadas à solução de questões relacionadas ao andamento do caso e são descritas como “um fórum positivo onde preocupações, sofrimentos e ideias podem ser discutidas e debatidas abertamente” (BOND et.al., 2017, p. 49).
- Um número significativamente maior de vítimas e de réus afirmaram usar advogados públicos e uma maior proporção de réus acessou os serviços de suporte da vara.
- Vítimas relatam experiências mais positivas.
- Os participantes em geral reportaram melhor acesso à informação e melhor compreensão sobre os processos da vara e seus resultados.
- Magistrados especialistas – aumentaram a consistência dos processos e das decisões da vara; possuem conhecimento aprofundado da legislação e um bom domínio dos procedimentos e questões de processo legal; compreendem a dinâmica e os impactos da violência doméstica e familiar; e respondem bem à diversidade de vítimas e agressores.
- Aumento da responsabilização do agressor e reconhecimento da experiência da vítima, bem como da gravidade do comportamento do agressor, desaprovado por todos no ambiente da corte.

OLHANDO PARA O FUTURO

Na revisão da vara especializada de Southport, Bond et. al. (2017, p. ii) identificaram vários aspectos que podem ser melhorados:

- Melhor reconhecimento da diversidade – vítimas/requerentes e agressores/réus são muito diferentes em relação a gênero, deficiências, tipos de violência e cultura, entre outros aspectos e precisam de respostas e suporte apropriados e diversificados.
- Desenvolver o papel e as respostas da jurisdição criminal.

- Desenvolver uma estrutura proativa de abordagem das vítimas e dos agressores antes e depois de passarem pela vara, no lugar de depender exclusivamente que vítimas e agressores procurem os serviços e o suporte da vara.
- Mais pesquisa é necessária sobre a efetividade e adequação das ações voltadas aos agressores.

REFERÊNCIAS

AUSTRALASIAN INSTITUTE OF JUDICIAL ADMINISTRATION. **National Domestic and Family Violence Bench Book**. 2019. Disponível em: <<https://dfvbenchbook.aija.org.au/>>

BOND, C.; HOLDER, R.; JEFFRIES, S.; FLEMING, C. **Evaluation of the Specialist Domestic and Family Violence Court Trial in Southport**. Brisbane: Griffith University, 2017.

CUSSEN, T.; LYNEHAM, M. **ACT Family Violence Intervention Program Review**. Sydney: Australian Institute of Criminology, 2012.

Domestic and Family Violence Protection Act 2012, Qld. Queensland, Australia.

HAGEMAN-WHITE, C.; HUMPHREYS, C.; TUTTY, L.; DIEMER, K. Overview of current policies on arrest, prosecution, and protection by the police and the justice system as responses to domestic violence. *In*: JOHNSON, H.; FISHER, B.; JAQUIER, V. (eds.) **Critical issues on violence against women: International perspectives and promising strategies**. Abingdon: Routledge, 2015.

HENNESSY, J. **Delivering Victoria's first dedicated family violence court**. 2019. Disponível em: <<https://www.premier.vic.gov.au/wp-content/uploads/2019/10/191009-Delivering-Victoria%E2%80%99s-First-Dedicated-Family-Violence-Court.pdf>>

KING, M. What can mainstream courts learn from problem-solving courts? **Alternative Law Journal**, v. 32, n. 2, p. 91-95, 2007.

KOSHAN, J. Specialised domestic violence courts in Canada and the United States: Key factors in prioritising safety for women and children. **Journal of Social Welfare and Family Law**, v. 40, n. 4, p. 515-532, 2018.

LABRIOLA, M.; BRADLEY, S.; O'SULLIVAN, C. S.; REMPEL, M.; MOORE, S. **A National portrait of domestic violence courts**. Nova Iorque, NY: Center for Court Innovation, 2009.

MAZZEROLLE, L.; EGGINS, E.; SYDE, M.; McEWAN, J.; NORRIE, G.; SOMERVILLE, A. **Criminal justice responses to domestic and family violence, a rapid review of the evaluation literature**: Final Report. Brisbane: The University of Queensland, 2018.

RCFV – ROYAL COMMISSION INTO FAMILY VIOLENCE. **Report and Recommendations**. Victoria: Royal Commission into Family Violence, 2016.

SPECIAL TASKFORCE ON DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE IN QUEENSLAND. **Not Now, Not Ever**: Putting an end to domestic and family violence in Queensland. Brisbane: Queensland Government. 2015.

TSAI, B. The trend toward specialised domestic violence courts: Improvements on an effective innovation. **Fordham Law Review**, v. 68, p. 1285-1327, 2000.

URSEL, J.; TUTTY, L. M.; LEMAISTRE, J. (eds.). **What's law got to do with it? The law, specialized courts and domestic violence in Canada**. Toronto, ON: Cormorant Books, 2008.

2.7 PROGRAMAS PARA AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA

*Mariana Fernandes Távora*⁴³

Apresenta-se neste capítulo uma análise dos quadros interpretativos da política de igualdade de gênero no Brasil, no que diz respeito aos programas voltados para autores de violência doméstica contra as mulheres. Primeiramente, é preciso realçar que os referidos programas, conquanto sejam realidades diversificadas do ponto de vista de metodologias e bases teóricas que os fundamentam, vêm mostrando potencial para a prevenção da violência e proteção das mulheres (AMADO, 2014). Mackay et al. (2015) assinalam alguns de seus efeitos positivos: *i*) contribuir para o encaminhamento de mulheres para serviços de apoio; *ii*) trazer insumos para realização de avaliação de risco de violência mais afinada; *iii*) colaborar para um processo cultural e político mais amplo de desconstrução da discriminação estrutural de gênero.

No Brasil, há registro de experiências com autores de violência no âmbito da prevenção secundária e terciária em pelos menos 30 cidades brasileiras (NOTHAFT e BEIRAS, 2020). Pesquisa realizada entre os anos de 2015 e 2016 pela Organização Não Governamental Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação (CEPIA) indicou que dez capitais brasileiras apresentam algum tipo de iniciativa direcionada a autores de violência com potencial para atuar como mecanismo de prevenção à violência de gênero (PITANGUY e LINHARES, 2019). Algumas dessas iniciativas foram objeto de investigação com avaliação positiva. Por exemplo, a pesquisa quanti-qualitativa de Silva (2016) indicou que a atenção voltada para os homens autores de violência no programa do Distrito Federal tem interferência positiva na percepção masculina sobre a violência doméstica contra a mulher.

Outro recente estudo feito com serviços pioneiros para autores de violência, os Núcleos de Atendimento à Família e aos Autores de Violência Doméstica (NAFAVD) do Distrito Federal e o Programa de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Intrafamiliar (PPVCDI) da Prefeitura de Blumenau (SC), criados em 2003 e 2004 respectivamente, apontou que “na experiência de mulheres que continuam com seus companheiros” as intervenções promovidas por referidos serviços se mostraram como política de prevenção à novas violências (NOTHAFT, 2020, p. 204).

43 Promotora de Justiça, Coordenadora do Núcleo de Direitos Humanos do Ministério Público do DF, Mestra em Família e Gênero pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Necessário realçar que a aposta nos programas para autores de violência doméstica como estratégia de enfrentamento à violência de gênero consta de instrumentos internacionais de proteção e promoção dos direitos das mulheres. Alguns são vinculantes, como os que assumem forma de convenções, pactos e acordos, cuja força legal dentro dos Estados demanda procedimento específico. Já outros têm caráter meramente diretivo dentro de um marco normativo e se materializam por declarações e recomendações. A forma como os programas são contemplados pelos instrumentos internacionais e nacionais é um fator explicativo de alguns países possuírem trajetórias mais desenvolvidas nesta seara do que outros (STOCK, 2018). A seguir, examina-se de forma breve como os programas para autores de violência doméstica foram contemplados no Brasil.

A incursão na realidade brasileira demanda observância da Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994), conhecida como Convenção de Belém do Pará, na qual há previsão genérica de programas de reabilitação e de programas de educação para homens, sem que seja especificado qual o contexto da violência contra a mulher, se doméstico ou não. Nos artigos 7, item “d” e 8, item “b”, a Convenção orienta a adoção de medidas jurídicas que exijam que o autor se abstenha de praticar violência contra a mulher e exorta os Estados a adotarem ações que modifiquem padrões sociais culturais, por meio de programas formais e informais a todos os níveis educacionais.

Stock (2018) examinou alguns documentos que se seguiram à Convenção de Belém do Pará, produzidos pelo Comitê de Peritos do Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI). Concluiu que não houve manifestação clara da possibilidade de os Estados assumirem programas para autores de violência no formato reabilitador, havendo inclusive um rechaço ao uso de recursos jurídicos como a *probation* (suspensão do processo criminal), como se tratassem de resolução extrajudicial de conflitos, embora a *probation* se aproxime muito mais do modelo reabilitador do que a resolução extrajudicial de conflitos.

No Brasil, o desenvolvimento dos programas para autores de violência doméstica está atrelado à edição da Lei Maria da Penha (LMP), em 2006, o que não significa que só tenham surgido após essa data. Pesquisa que buscou mapeá-los identificou que, num total de 19 programas: 21,1% iniciaram atividades entre 1999 e 2002; 36,85%, entre 2003 e 2011; e 31,6%, depois de 2012 (BEIRAS, 2014). Possivelmente as intervenções anteriores a 2006 devem-se à assinatura pelo Brasil de tratados internacionais e, em especial, à Convenção de Belém do Pará, que em 1994 trouxe orientações genéricas de programas de reabilitação e programas de educação para homens.

Certo é que a LMP é o primeiro instrumento legal brasileiro a colocar os programas para autores de violência doméstica entre as estratégias de enfrentamento da violência de gênero. No artigo 35, é clara a possibilidade de criação e promoção pela União, DF, Estados e

Municípios de “centros de educação e de reabilitação para agressores”, embora sem especificar o formato das ações com autores de violência. Amado (2014) explica que a inclusão desses artigos na LMP se deu em razão da participação das mulheres vítimas de violência, que defendiam os programas como uma experiência válida e com resultados promissores, o que enfrentou certo rechaço pelo consórcio feminista que conseguiu aprovar referida lei.

O autor aduz que uma das razões dessa resistência assentou na perspectiva relacional de o conceito de gênero não ter se alargado no Brasil para o campo das relações estabelecidas em torno da construção social das masculinidades, com prejuízos para inclusão dessa temática nas políticas públicas. Provavelmente, relaciona-se com esta apreciação o fato de, somente em 2008, a extinta Secretária de Política para as Mulheres (SPM) da Presidência da República ter definido “Diretrizes Gerais dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor” (BRASIL, 2008), num documento que genericamente refere que as atividades deverão ter caráter obrigatório e pedagógico – e não de tratamento do autor – e serão financiadas pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Para Amado (2014), a extinta SPM não acompanhava os programas de forma próxima, não os via como prioridade, mas como atividade aliada à punição, razão pela qual fez opção política para que fossem alocados ao DEPEN. No entanto, relatório do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT) (BRASIL, 2018) refere que o investimento do Fundo Penitenciário Nacional foi repassado pelo DEPEN de forma homogênea para Estados e DF, e mais de 70% dos recursos foram destinados à construção de estabelecimentos penais e apenas 0,17% do valor foi direcionado a “políticas de alternativas penais, monitoramento eletrônico, programas de educação e trabalho ou de apoio para volta à liberdade” (p. 135). Logo, é possível considerar que, no Brasil, a falta de prioridade a alternativas penais provavelmente colaborou para que as diretrizes dos programas para autores de violência doméstica permanecessem incertas.

Outro fator que contribuiu para a ausência de uma política nacional voltada para autores de violência doméstica foi a fragilização da SPM ao longo dos últimos anos. Em 2015, um “contexto de forte instabilidade política, econômica e institucional no país” acabou por provocar a fusão de secretarias entendidas como transversais, dentre elas a SPM (MARCUNDES, DINIZ e FARAH, 2018, p. 47), o que “representou um rebaixamento do papel dos direitos humanos das mulheres com riscos de regressão aos avanços conquistados” (BANDEIRA e AMARAL, 2017, p. 53).

Esses riscos foram se materializando com a subordinação, no ano de 2018, da SPM ao então Ministério dos Direitos Humanos. Neste ano, foi editado o Decreto n. 9.586 (BRASIL, 2018a) que instituiu o sistema nacional de políticas para as mulheres e o plano nacional de combate à violência doméstica, no qual houve orientações para o Brasil ampliar e fortalecer a formulação e a execução de políticas públicas de direitos das mulheres e de enfrentamen-

to a todos os tipos de violência, o que ainda não ocorreu. No artigo 9, incisos XII e XVIII do referido decreto, consta como objetivo a prevenção da reincidência de agressores em crimes de violência doméstica e promoção de programas de intervenção junto a jovens agressores. No entanto, não encontramos nenhum documento dentro do então Ministério da Justiça e da Cidadania sobre a referida iniciativa.

Necessário mencionar que, atualmente, a SPM está vinculada ao Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, onde não restaram localizadas ações planejadas voltadas para os programas pra autores de violência doméstica, sugerindo descaso para com esta temática. À míngua de uma política nacional para autores de violência doméstica, o cenário brasileiro reflete uma realidade multiforme. De acordo com Beiras (2014, p. 60), “é possível perceber um predomínio de programas em instituições governamentais e jurídicas, aspecto possivelmente também influenciado” pela edição da LMP, que determinou a criação de cortes especializadas para o processamento dos crimes de violência doméstica contra as mulheres.

O breve exame dos referidos instrumentos legais internacionais e nacionais, nos quais se encontram posicionados os programas para autores de violência doméstica, deixa evidente que esses nasceram dentro do marco legal que considerou a violência no espaço doméstico contra as mulheres uma violação dos direitos humanos. No entanto, trazem cenário difuso, que ora aloca referidos programas como estratégias de reabilitação, ora como serviços de educação. No primeiro modelo, os programas são associados a pena, numa estratégia de prevenção específica, que almeja o não cometimento de novos crimes no âmbito doméstico pelo autor do fato. No segundo modelo, por sua vez, almeja-se também alcançar sujeitos não vinculados a procedimentos criminais perante o sistema de justiça, dentro de estratégia que parece estar alinhada à prevenção secundária.

Seja no campo da prevenção secundária, seja no campo da prevenção terciária, os programas no Brasil ainda demandam a construção de uma política nacional que contemple, quer em termos conceituais, quer em termos de estratégias e mecanismos de enfrentamento à violência, as estruturas das relações de gênero nas suas quatro dimensões: o poder, a produção, a catexia e o simbolismo. O poder aqui mencionado é o que demanda discussão a partir dos universos pessoais, como identidade, parentalidade, vida familiar e sexualidade, mas que também exige reflexão no campo político, onde mulheres sofrem restrições à segurança, moradia e acesso ao poder institucional, acumulando um “dividendo patriarcal” (CONNELL e PEARSE, 2015, p. 269).

Já na dimensão produção, há que compreender que as relações de gênero se constroem dentro de um processo de acumulação que tende a favorecer os homens, colocando-os, por exemplo, à frente das mulheres em questões salariais e postos de chefia. Por sua vez, a catexia é a dimensão das relações de gênero na qual estão imbricadas discussões sobre feminilidades e masculinidades, que em sociedades machistas como a brasileira ficam

confinadas a binarismos mantenedores da desigualdade de gênero. Na dimensão do simbólico, encontra-se a linguagem, falada, escrita e desenhada nos corpos, normalmente colada a processos que condicionam uma ordem de gênero androcêntrica (CONNELL e PEARSE, 2015).

Observa-se, portanto, que a realidade brasileira ainda conclama o desenho de uma política nacional para os autores de violência que contemple os eixos da prevenção secundária e terciária, a partir de uma perspectiva de gênero crítica, única, com potencial para desconstrução da desigualdade de gênero. O fato de o Brasil já contar com um saber localizado, inclusive com algumas experiências avaliadas positivamente (SILVA, 2016; NOTHAFT, 2020), pode constituir insumo relevante para a formulação de uma política nacional de referência. É um caminho ainda a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

AMADO, R. M. **Os serviços de educação e responsabilização para homens e autores de violência contra as mulheres: uma análise de quadros interpretativos, modelos de intervenção e atores.** 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2014. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/43576976.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2020.

BANDEIRA, L. M.; AMARAL, M. Violência, corpo e sexualidade: um balanço da produção acadêmica no campo de estudos feministas, gênero, raça/cor/etnia. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 5, n. 11, p. 48-85, 2017. Disponível em: <DOI: <http://dx.doi.org/10.20336/rbs.22110.20336/rbs.221>>.

BEIRAS, A. **Relatório mapeamento de serviços de atenção grupal a homens autores de violência doméstica contra mulheres no contexto brasileiro.** Rio de Janeiro: Instituto Noos, 2014. Disponível em: <http://www.noos.org.br/portal/wp-content/uploads/2015/04/Relatorio-Mapeamento-SHAV_site.pdf>. Acesso em: 28 maio 2020.

BRASIL. **Decreto n. 9586, de 27 de novembro de 2018.** Institui o Sistema Nacional de Políticas para as Mulheres e o Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica. 2018a. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/652275713/decreto-9586-18>>

BRASIL. **Diretrizes Gerais dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor.** Brasília: SPM, 2008. Disponível em: <<http://www.mulheresseguras.org.br/wp-content/uploads/2015/06/DiretrizesGerais-dos-Servicos-de-Responsabilizacao-e-Educacao-do-Agressor.pdf>>

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>

BRASIL. **Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), Relatório Anual 2017.** 2018.

CONNELL, R.; PEARSE, R. **Gênero, uma perspectiva global:** Compreendendo o gênero – da esfera pessoal à política – no mundo contemporâneo. 3. ed. São Paulo: nVersos, 2015.

CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ. **Convenção interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.** 1994. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/m.Belem.do.Para.htm>>

MACKAY, E.; GIBSON, A.; LAM, H.; BEECHAM, D. **Perpetrator interventions in Australia:** state of knowledge paper. v. 2. Sydney: Anrows, 2015.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A. P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista Serviço Público Brasília**, v. 69, n. 2, p. 35-61, 2018.

NOTHAFT, R.J. **Experiências de mulheres no enfrentamento da violência doméstica e familiar e suas relações com os serviços para autores de violência.** Tese (Doutorado ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas). Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2020.

NOTHAFT, R.J.; BEIRAS, A. O que sabemos sobre intervenções com autores de violência doméstica e familiar? **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 27, n. 3, p. 1-14. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/ref/v27n3/1806-9584-ref-27-03-e56070.pdf>>

PITANGUY, J.; BASTERD, L. L. Grupos reflexivos: notas sobre os desafios para a construção de responsabilização, redução de violência e efetividade de programas para homens autores de violência contra as mulheres. *In*: PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P. (coord.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** Brasília: Fundação Escola; São Paulo: Marcial Pons Brasil. 2019. p. 253-274.

SILVA, A. C. **Violência por parceiro íntimo: o acompanhamento ao homem autor da violência.** Tese (Doutorado em Saúde Coletiva), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2016.

STOCK, B. S. **Violencia contra la mujer.** Prevención. Programas de rehabilitación, análisis internacional. Buenos Aires: BdeF, 2018.

TÁVORA, M. F. **A ordem de género nas representações e práticas profissionais num programa para autores de violência doméstica contra as mulheres.** Dissertação (Mestrado em Família e Género), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa. 2019.

2.8 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E JUSTIÇA RESTAURATIVA NO BRASIL

*Carmen Hein de Campos*⁴⁴

*Jacqueline Padão*⁴⁵

A lei de violência doméstica do Brasil (conhecida como Lei Maria da Penha) é um novo paradigma no enfrentamento à violência doméstica por várias razões, dentre as quais pode-se mencionar: o rompimento com a lógica punitivista, pois contém uma perspectiva de tratamento integral (prevenção, assistência e contenção da violência); o estabelecimento de medidas protetivas de urgência em prol da mulher e/ou contra o agressor; uma política integral, multisetorial e multidisciplinar para enfrentar o problema; a criação de juizados especializados de violência doméstica no âmbito do poder judiciário; a criação de equipes multidisciplinares nos juizados especializados; o entendimento da violência contra as mulheres como uma violação dos direitos humanos; o estabelecimento de medidas preventivas (educativas) para mudança da cultura da violência contra mulheres e o fortalecimento da rede de assistência à mulheres em situação de violência.

Interessa a este artigo discutir como juizados especializados vêm utilizando práticas ditas restaurativas em casos de violência doméstica com o apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Desde a criação da Lei Maria da Penha, o Poder Judiciário já concedeu milhares de medidas protetivas. Conforme o CNJ, em 2017, foram concedidas 236.641 medidas (BRASIL, 2018, p.11). Ainda conforme esse levantamento, em 2017 ingressaram 452.988 casos novos de conhecimento de crimes de violência doméstica no poder judiciário (BRASIL, 2018, p. 12). O elevado volume de procedimentos no interior dos juizados contrasta com o baixo número de juizados. Conforme o Conselho Nacional de Justiça, em 2017 existiam apenas 122 varas exclusivas de violência doméstica e familiar (BRASIL, 2018, p. 7). Essa é uma distorção imensa dentro do Poder Judiciário, pois faz com que os juizados em capitais maiores acumulem mais de 5 mil procedimentos, tornando a prestação jurisdicional morosa e desgastante para as mulheres. Além disso, apenas 72 deles possuíam serviços psicossociais exclusivos. Ou seja, a estrutura dos juizados especializados de violência doméstica é deficitária.

Uma das soluções apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça para dirimir a violência doméstica foi estimular a utilização da Justiça Restaurativa, prática que foi introduzida

44 Doutora em Ciências Criminais, Professora do Mestrado e do Curso do Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Pesquisadora no tema da violência contra mulheres.

45 Advogada, Mestra em Direitos Humanos (UniRitter), Mediadora Judicial (CNJ), Professora na Escola de Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis.

em 2005, por meio de projetos pilotos, em três estados: São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Desde então, houve uma expansão das práticas restaurativas e hoje, elas vêm sendo utilizadas em todos os tribunais. Essas práticas surgiram inicialmente para lidar com infrações cometidas por adolescentes por meio de círculos restaurativos. No entanto, em 2010, com a vinda de Kay Pranis ao Brasil, os círculos restaurativos foram substituídos pelos círculos de construção da paz (PALLAMONA, 2009, 2018). Atualmente, essa é a prática restaurativa hegemônica no país (BRASIL, 2019). O guia desta prática é o elaborado por Boyes-Watson e Pranis (2011), denominado “No coração da esperança: guia de práticas circulares: o uso de círculos de construção da paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis”.

Sabe-se que a utilização da Justiça Restaurativa em casos de violência doméstica é controversa, pois muitas feministas apontam problemas na utilização em casos de violência doméstica (CAMPOS e PADÃO, 2018).

As autoras deste artigo analisaram uma prática de “círculos de paz” existente em um Juizado de violência doméstica contra a mulher do Estado do Rio Grande do Sul. Realizaram-se entrevistas com mulheres que participaram dos círculos e com profissionais que o ministraram.

Verificou-se que apenas 0,5% dos casos que tramitaram no Juizado, ao longo de três anos, foram encaminhados aos processos circulares. Portanto, esta é uma intervenção residual. Em geral, o convite para participar é entendido pelas mulheres como um pedido para reconciliação e, diante do estado de vulnerabilidade emocional das vítimas, ele é usualmente recebido como uma intimação, pois dificilmente a mulher vai recusar o convite. Verificou-se a ausência de um padrão de encaminhamento, independentemente da gravidade do caso. As práticas são realizadas em um formato terapêutico e familista, oferecendo como resposta a reconciliação familiar, o que gera uma sobrecarga de deveres à mulher ante a ausência de perspectiva de gênero. Em diversos casos, verificou-se que a manutenção da família e do relacionamento pareceu ser mais importante que a responsabilização daquele que praticou a violência.

Os encontros são percebidos pela maioria das mulheres entrevistadas como conversas, terapia ou ainda como uma tentativa de reconciliação do casal. Por outro lado, para outras mulheres, a participação no círculo representava uma encenação por parte do agressor, que passava a impressão de ser um “bom moço” para “colocar panos quentes” sobre a violência. Algumas mulheres não se sentiram acolhidas em sua denúncia de violência. Outras mulheres ainda estavam sofrendo ameaça de morte quando participaram do processo restaurativo e estavam com medo do comportamento agressivo.

Verifica-se que o modelo dos círculos da paz, realizados a partir de experiências anteriores na infância e juventude, foi incorporado aos juizados de violência doméstica, sem nenhuma

construção metodológica diferenciada, ou seja, sem uma perspectiva de gênero. O estudo concluiu que o Juizado de violência doméstica pesquisado está realizando, na percepção das mulheres, não é justiça restaurativa, mas terapia e reconciliação de casal. A responsabilização do autor pela violência, um dos objetivos da justiça restaurativa, não está no horizonte dessas práticas. Assim, ao que tudo indica, há, por um lado, uma concepção de preservação da família que embasa os círculos e, por outro, o não entendimento sobre o que é a justiça restaurativa, o que ela busca ou o que deve oferecer.

Portanto, a utilização do Guia “No Coração da Esperança” apresenta um déficit teórico e metodológico, porque trabalha a ideia de paz sem necessariamente manejar conceitos restaurativos, uma vez que não propõe a responsabilização do ofensor, a reparação do dano ou a restauração do conflito, mas o desenvolvimento emocional e a busca de um “eu verdadeiro”.

Assim, essas práticas mostram-se bastante problemáticas para casos de violência doméstica, pois levam a crer que tudo depende do desenvolvimento da inteligência ou da cura emocional pessoais. Isto é, a superação da violência doméstica dependeria de processos individuais que não se relacionam aos processos de socialização violenta. Ou seja, a cura é um processo que depende exclusivamente dos indivíduos envolvidos. Mais uma vez, essa perspectiva ignora os processos de construção social da violência, a banalização da violência contra as mulheres, a sua naturalização pelo sistema de justiça e transforma tudo em uma questão psicológica, de inteligência e cura emocional (CAMPOS, 2012). A prática dos círculos da paz minimiza a necessidade de políticas públicas de enfrentamento à violência doméstica, ao privilegiar o desenvolvimento individual de um eu verdadeiro, cujas concepções são míticas e místicas.

Portanto, há um nítido desvio de finalidade quando o Poder Judiciário utiliza práticas circulares que não correspondem às suas atividades legais. A partir destas considerações, é possível formular as seguintes indicações de aperfeiçoamento ao sistema de justiça:

- Poder Judiciário não deve endossar práticas míticas ou místicas, mas fornecer justiça a partir das diretrizes legais.
- As diretrizes legais da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) já contemplam intervenções psicossociais com agressores e vítimas, destinadas a prevenir a reiteração da violência.
- As intervenções judiciais em contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher devem ter especial atenção para não replicarem estereótipos de gênero e tampouco induzirem a reconciliação familiar, promovendo a adequada responsabilização do autor pela violência e considerando as necessidades de segurança da mulher.

- Da forma como documentadas na pesquisa realizada, as práticas ditas restaurativas mostram-se inadequadas ao contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher.

REFERÊNCIAS

BOYES-WATSON, C.; PRANIS, K. **No coração da esperança:** guia de práticas circulares: o uso de círculos de construção da paz para desenvolver a inteligência emocional, promover a cura e construir relacionamentos saudáveis. Tradução: Fátima de Bastiani. Porto Alegre: TJRS, 2011.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha.** Brasília: CNJ, 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Mapeamento dos programas de Justiça Restaurativa:** Seminário. Brasília: CNJ, 2019.

CAMPOS, C. H.; PADÃO, J. Justiça Restaurativa e violência doméstica: oportunidades e riscos. *In:* MARTINI, S. R.; CAMPOS, C. H.; SIMÕES, B. B. O. (orgs.). **O movimento entre os saberes:** a interdisciplinariedade e o Direito. Porto Alegre: UniRitter, v. 7, 2018.

PALLAMOLLA, R. P. **A construção da Justiça Restaurativa no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário: permanências e inovações no campo da administração de conflitos.** Tese de doutorado. PUCRS, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/7735>>

PALLAMOLLA, R. P.; INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS CRIMINAIS. **Justiça Restaurativa:** da teoria à prática. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

SEÇÃO 3

INTERSECCIONALIDADES: POLÍTICAS PREVENTIVAS PARA MULHERES DE GRUPOS RACIAIS E MARGINALIZADAS



3.1 INTERSECCIONALIDADE DE GÊNERO E RAÇA NO CONTEXTO BRASILEIRO

Joana Luiza Oliveira Alencar⁴⁶

O mito da democracia racial vigorou durante muito tempo e ainda influencia as estruturas sociais no Brasil. O fato é que ainda vivemos em um país no qual o racismo pode ser observado diariamente em todos os espaços, públicos e privados, e se evidencia desde a concepção das políticas públicas, na forma como o Estado trata as pessoas negras até as relações íntimas e familiares.

O Atlas da Violência (IPEA e FBSP, 2019) analisa os dados de uma década – de 2007 a 2017 – segundo os quais, quando visualizada em números absolutos, a quantidade de homicídios de mulheres brancas cresceu 1,7% e a de mulheres negras cresceu alarmantes 60,5%. A partir disso, a publicação pontua mais uma vez a dificuldade do Estado brasileiro de garantir políticas públicas para todas as cidadãs e ressalta outro número alarmante, o de que 66% das mulheres vítimas de violência letal em 2017 eram negras. Comparando a desigualdade entre mulheres negras e não negras vítimas de homicídios, o Atlas ainda mostra que entre 2007 e 2017 a taxa de homicídios de mulheres não negras cresceu 4,5%, enquanto a taxa de homicídios de mulheres negras cresceu 29,9%.

Pesquisas mostram que é fundamental considerar a categoria raça/cor na produção de análises sobre violências. Quando se observa as agressões contra mulheres, é perceptível que as negras tem sido mais vulneráveis a todos os tipos de violência. Reforça também a significativa diferença entre violências cometidas contra pessoas de ambos os sexos. Para as mulheres, a violência ocorre majoritariamente em suas casas e, nos casos dos homens, acontece em locais públicos. A análise mostra o quanto é preocupante o aumento das mortes de mulheres negras e indígenas (IPEA e FBSP, 2019).

Cada vez mais pesquisas têm apontado para o crescimento da violência geral e doméstica que acontece com mulheres negras, que também acontece com mulheres brancas, mas em níveis bem menores. Isso indica a vulnerabilidade na qual mulheres negras estão imersas, ao sofrer em decorrência do sexismo e do racismo, ambos presentes em nossa sociedade. Políticas públicas tem que considerar especificidades das mulheres, sejam negras, indígenas, deficientes, idosas, todos esses segmentos precisam ter suas necessidades consideradas quando da concepção de leis, programas e ações do poder público. Somados a isso, as formações e capacitações de agentes públicos requerem com urgência um aprofundamento

⁴⁶ Técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

nos temas de gênero e raça, mas não só essas formações, também a estrutura educacional deve internalizar esses temas, que, pouco conhecidos e reconhecidos pelos agentes públicos e também pela sociedade de forma geral.

Bernardes (2018) pontua que, de acordo com o mapa da violência, entre 2003 e 2013, o feminicídio de mulheres brancas caiu quase 10% enquanto o de mulheres negras aumentou 54%. A autora entende que a Lei Maria da Penha – LMP, em vigor desde 2006, tem servido para reduzir a violência contra mulheres brancas, mas teve efeito diverso para as mulheres negras. Levando em conta que dimensões como racismo, sexismo e classismo são estruturais da vida social e os seres são hierarquizados de acordo com raça e gênero, a política pública construída a partir de uma visão que não reconhece os marcadores sociais reproduz as desigualdades já existentes.

Somado a isso, o retrato da desigualdade de gênero e raça, de 2011, já apontava outra barreira identificada às mulheres negras vítimas de violência doméstica e familiar, que têm maior dificuldade de acessar a autoridade policial para denunciar. A pesquisa indicou que 61% das mulheres brancas agredidas haviam procurado a polícia, enquanto 51,9% das mulheres negras o fizeram. Ao serem indagadas sobre a motivação de não procurar a polícia, 27% não queriam envolver a polícia no caso e 23% das mulheres em geral responderam ter medo de represálias (IPEA, 2011).

Tendo em vista que populações excluídas e massacradas ao longo da história têm muita dificuldade em ser atendidas pelo serviço de segurança pública e garantir direitos de proteção como cidadãos, não é de se espantar que muitas mulheres negras alegam receio em denunciar, entre outros motivos, por experiências negativas com o poder coercitivo do Estado.

Um aspecto da LMP apontado por Bernardes (2018) como fator de invisibilização da questão racial é que as especificidades da violência doméstica marcada pelo racismo não serem contempladas nas escolhas que resultaram na lei, como exemplo a centralidade das ações do poder Judiciário no momento de formulação da lei, em detrimento das ações preventivas, embora também presentes, não tiveram destaque. A autora cita relatos de mulheres entrevistadas que indicam grande dificuldade de se afastar do agressor por falta de abrigo seguro, alimentação, apoio aos filhos, ações cuja condução seria majoritariamente de competência do Poder Executivo, que ainda precisa avançar muito na construção de ações preventivas e de acolhimento direcionadas a mulheres vítimas de violência doméstica e familiar. Dentre as vulnerabilidades das mulheres negras em situações de violência doméstica, é apontada a dificuldade geral em acessar os serviços públicos, como equipamentos de saúde, educação e assistência social, além do racismo que enfrentam das próprias instituições públicas e nos ambientes social e privado.

A exclusão racial perdura até mesmo na via judicial de enfrentamento, como nos casos de violência patrimonial, que afeta muito as mulheres negras, aspectos econômicos da violência

doméstica ainda deixam muitas mulheres sem garantias de alimentação e com perdas de bens. A não inclusão de ofensas racistas como forma de violência psicológica, seja na configuração do crime ou inserida em outras ações do judiciário, como os grupos reflexivos de homens, também são aspectos não inclusivos apontados pela pesquisadora (BERNARDES, 2018).

Assim, faz-se necessária a adaptação das políticas públicas às especificidades que existem na população. Políticas públicas existem para garantir direitos a todas as cidadãs, e, ao mesmo tempo, precisam ter um foco de público-alvo, o que leva a ações que não atendem os diferentes públicos cuja consequência é o não atendimento de segmentos da população. Como visto, quando se trata da política de enfrentamento à violência doméstica contra mulheres, um dos aspectos que precisam ser visibilizados no caso brasileiro envolve a situação das mulheres negras e suas particularidades.

Em pesquisas realizadas no ambiente judiciário no Brasil, Silveira et al. (2014) percebeu o que chamou de invisibilização da questão racial por grande parte dos/as servidores/as públicos, maior até que a invisibilização da própria questão de gênero. O que, evidentemente, precisa ser evidenciado, uma vez que o que não é visto não é corrigido. O fato de que o Brasil é um país racista e precisa deixar de sê-lo deve ser considerado sempre quando da elaboração, da implementação de políticas públicas, assim como do trabalho diário dos servidores que atendem ao público. Dessa forma tornar-se-á mais viável trabalhar na eliminação de desigualdades no desenvolvimento de uma política efetiva de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra mulheres.

O enfrentamento das desigualdades de raça e gênero requerem ações estruturantes e contínuas por parte do estado, como:

- Atribuir prioridade política para o enfrentamento do racismo e do sexismo, questões complexas e antigas impregnadas nas estruturas sociais e estatais, o que envolve visibiliza-las por meio de criação de instâncias permanentes para planejar, implementar e articular ações de enfrentamento ao racismo e sexismo, atuando junto ao poderes executivo, legislativo e judiciário.
- Fomento a pesquisas que tratem dos temas e elaboração permanente de dados demográficos que incluam as categorias raça e gênero.
- Efetivação do ensino de história e cultura afro-brasileira e temáticas afins em todos os níveis de ensino, com a devida produção de material didático e formação de professores, conforme já determinado em Lei (10.693/03) (GELEDES, 2013).
- Formulação de políticas de promoção da igualdade racial e de gênero, como, por exemplo, as cotas nas universidades e serviço público, tendo em vista que ações afirmativas, além de incluir ações voltadas à garantia de acesso, devem garantir a permanência de estudantes nos cursos universitários e elaborar estratégias de enfrentamento ao racismo institucional (IPEA, 2019).

- Incluir as temáticas de gênero e raça nos cursos de formação e nas capacitações de todos os servidores públicos, com objetivo de alinhar tratamento igualitário para cidadãs/os e eliminar o racismo institucional e a discriminação de gênero nos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, M. N. Racializando o feminicídio e a violência de gênero: reflexões sobre a experiência brasileira. *In*: MELO, A. R. (Org.). **Anais de seminários: Gênero e Direito**: Desafios para a despatriarcalização do Sistema de justiça na América Latina. Rio de Janeiro: EMERJ, 2018, p. 163-194. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/publicacoes/serie_anais_de_seminarios/volume2/anais_de_seminarios_da_emerj_volum2_163.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2020.

ENGEL, C. L. **A violência contra a mulher**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_d_a_violencia_contra_mulher.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.

GELEDES – INSTITUTO DA MULHER NEGRA. **Guia de enfrentamento do racismo institucional**. 2013. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/wp-content/uploads/2013/05/FINAL-WEB-Guia-de-enfrentamento-ao-racismo-institucional.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Capítulo 8: igualdade racial, n. 26. Brasília: Ipea, 2019.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FBSP - FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2019**. Brasília: IPEA e FBSP, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2020.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS; SPM - SECRETARIA E POLÍTICAS PARA AS MULHERES; SEPPPIR - SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4ª ed. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_retradodesigualdade_ed4.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2020.

SILVEIRA, R. S.; NARDI, H. C.; SPINDLER, G. Articulações entre gênero e raça/cor em situações de violência. **Psicologia & Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 323-334, 2014.

3.2 MULHERES COM DEFICIÊNCIA E POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO: DO RECONHECIMENTO ÀS DIRETRIZES PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS

*Ana Paula Antunes Martins*⁴⁷

A intersecção entre gênero e deficiência é um tema em construção tanto para as Ciências Sociais como para as políticas públicas de enfrentamento à violência. Ainda que abordagens epistemológicas de gênero e estudos sobre deficiência não sejam recentes, a literatura especializada tem enfatizado, desde os anos 1990, a necessidade de promover encontros teóricos e metodológicos (MAGNABOSCO e SOUZA, 2019).

Uma das maiores preocupações para esse campo de estudos deriva dos relatos sobre atendimento a mulheres em situação de violência, que têm identificado vulnerabilidades singulares e acentuadas de mulheres com deficiência. Portanto, este texto pretende apresentar e discutir as bases, a partir de uma epistemologia feminista e de direitos humanos, para o amplo reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência nos serviços estatais. Ademais, apresentam-se algumas diretrizes internacionais para a prevenção à violência de gênero contra as mulheres com deficiência, fundamentadas em relatórios produzidos por organismos internacionais atuantes no tema.

O reconhecimento da necessidade de estabelecer diretrizes específicas de atendimento em questões de violência de gênero está presente na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) que, em 2007, enfatizou que “mulheres e meninas com deficiência estão frequentemente expostas a maiores riscos, tanto no lar como fora dele, de sofrer violência, lesões ou abuso, descaso ou tratamento negligente, maus-tratos ou exploração” (CDPD, Preâmbulo, alínea q).

O relatório produzido pela Rede Internacional de Mulheres com Deficiência, ao tratar da violência de gênero, assinala que, além dos tipos de violência cometidos contra mulheres em geral, os seguintes atos e atitudes podem constituir violência contra mulheres com deficiência:

⁴⁷ Doutora em Sociologia (UnB). Professora Colaboradora no Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (UnB). Consultora da ONU Mulheres para o enfrentamento à violência contra mulheres e meninas.

Quadro 1 - Violências contra mulheres com deficiência

Isolamento forçado, confinamento e ocultação dentro da casa da própria família
Aplicação forçada e coercitiva de drogas psicotrópicas
Ameaça de institucionalização forçada e coercitiva
Criação de situações ou pretextos para justificar a institucionalização e privação da capacidade legal
Negação das necessidades e negligência intencional
Retenção de aparelhos de mobilidade, equipamentos de comunicação ou medicação
Ameaças de negligência ou cancelamento de apoio ou animais assistentes
Exposição ao desconforto físico ou em situações constrangedoras por longo período de tempo
Violação de privacidade
Estupro e abuso sexual cometidos por cuidadores
Aborto forçado
Esterilização forçada

Fonte: Elaboração própria com base em: INTERNATIONAL NETWORK OF WOMEN WITH DISABILITIES, 2010.

Ainda que nem todas as formas de violência acima sejam exclusivas a mulheres e/ou a pessoas com deficiência, é mais comum que contra elas sejam cometidas. É importante reconhecer que manifestações da violência contra mulheres com deficiência não obedecem a um padrão, dadas as multiplicidades de deficiências existentes.

Mulheres com deficiência não são um grupo homogêneo. Ao contrário, é composto de pessoas com deficiências e condições bastante variadas. Conforme o documento *The empowerment of women and girls with disabilities: towards full and effective participation and gender equality* (ONU MULHERES, 2018), a diversidade de mulheres e meninas com deficiências também inclui identidades múltiplas e interseccionais, como as questões de classe, etnia, raça e religião, a condição de refugiada, migrante, LGBTQI+, pessoas vivendo com HIV, mulheres jovens ou idosas. Considerar essa multiplicidade permite olhares não estereotipados e capazes de perceber complexidades e singularidades na promoção de políticas públicas.

Dependendo do tipo de deficiência e das condições de interseccionalidade, a exposição a situações de violência de gênero pode ser maior ou menor. A violência sexual, uma das principais formas de violência de gênero, pode ser mais comum naquelas situações em que a condição física da mulher dificulte ou impeça a reação ou, ainda, entre mulheres e meninas com deficiência intelectual. Isso não quer dizer, absolutamente, que o estupro não possa ocorrer contra qualquer mulher, com ou sem deficiência. Mas é preciso ter atenção, por meio de escuta atenta nos serviços de atendimento e por meio da análise de dados, especialmente de inquéritos policiais, às formas como vulnerabilidades podem ser ampliadas quando estamos falando de mulheres com deficiência. Mulheres e meninas dependentes

de cuidados domiciliares, por exemplo, estão em condição de alta vulnerabilidade para a perpetração de violência sexual. Por sua vez, mulheres idosas em condições de senilidade ou demência estão amplamente expostas a violências físicas e patrimoniais. Todas essas condições, ao passo em que acentuam a sujeição à violência de gênero, também dificultam as denúncias e o acionamento dos agentes e instituições públicas.

A violência patrimonial, a que as mulheres de um modo geral estão sujeitas, atinge de modo especial as mulheres com deficiência. Limitações na mobilidade, que atingem a ampla maioria das pessoas com deficiência física e visual, são acentuadas nos países cuja infraestrutura urbana é precária. Essas barreiras ambientais amplificam a vulnerabilidade de mulheres com deficiência às violências de cunho econômico. Por um lado, estão o preconceito e a discriminação no mundo do trabalho, o que promove o empobrecimento. De outro, a inacessibilidade das ruas e do transporte público, que aumenta a dependência para a realização de atividades básicas, como a ida a uma agência bancária, ao supermercado ou outra atividade que envolva o manejo de dinheiro. Essas situações aumentam a exposição de mulheres com deficiência à violência patrimonial nas relações domésticas e familiares, uma vez que limitam o exercício da autonomia econômica e da tomada de decisões.

Muitas vezes, a combinação entre violências domésticas e institucionais está presente quando as vítimas são pessoas com deficiência. Isso ocorre em virtude de negligências estatais e organizacionais derivadas de uma cultura de invisibilização de pessoas com deficiência. O mesmo ocorre, em distinta proporção, em relação às mulheres, cujos problemas e dificuldades estiveram restritos à esfera privada até o advento dos movimentos feministas e de legislações pró-igualdade e de enfrentamento à violência doméstica.

Ainda que haja diretrizes internacionais e que a maior parte dos países conte com legislações específicas para proteger tanto as mulheres quanto as pessoas com deficiência, a combinação desses dois fatores de risco em uma mesma pessoa amplia significativamente as violações aos direitos humanos.

Pessoas com deficiência compõem um grupo social submetido a um conjunto de discriminações no mundo do trabalho, no espaço escolar e universitário, nos espaços de participação política e comunitária e inclusive nos serviços de saúde. Quando essas negligências são entrelaçadas a violências de gênero, acentuam a gravidade da violação a direitos humanos. É o caso, por exemplo, de mulheres com deficiência que são submetidas à violência sexual e à violação de direitos reprodutivos, como a esterilização sem consentimento que por vezes ocorre a pedido das famílias e sem autorização judicial. Em uma situação como essa, a mulher sofre uma violação que se explica pela dimensão interseccional de sua identidade, isto é, pela combinação de duas vulnerabilidades a que está sujeita a mesma pessoa: o gênero e a deficiência.

Para entender os principais desafios para a promoção dos direitos das mulheres com deficiência, é preciso relembrar o próprio conceito promovido pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. O texto enfatiza que “pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas” (CDPD, 2007, art. 1). Esse conceito, de cunho não estritamente biológico, mas manifestamente social, enfatiza que a deficiência gera restrição de direitos apenas quando se depara com barreiras ambientais que dificultam a participação e a igualdade. Logo, a chave para a promoção da equidade está na atenção às barreiras e não nos impedimentos físicos. Depreende-se disso que não são as diferenças entre as pessoas que geram a violação de direitos, mas a forma como essas diferenças se convertem em desigualdades.

Portanto, qualquer política que vise a promoção de igualdade de oportunidades e o enfrentamento às desigualdades de gênero, raça, classe social, sexualidades, condições físicas e mentais, dentre outras, deve analisar, com detalhes, as engrenagens da produção da violência e a forma como distintas vulnerabilidades se combinam no ato das interações interpessoais e institucionais. Assim, é preciso que os Estados promovam, por meio de suas universidades e centros de pesquisa, investigações sociais que desvelem as engrenagens da violência contra as mulheres com deficiência, utilizando, para isso, abordagens quantitativas e qualitativas que gerem informações e ampliem a visibilidade das identidades das mulheres com deficiência.

Além disso, deve-se considerar a importância do monitoramento das políticas de enfrentamento à violência contra mulheres com deficiência. O monitoramento envolve produção constante e efetiva de dados nos serviços especializados e não especializados, com o devido registro das características da mulher denunciante, o que inclui a questão da deficiência. Essas informações devem ser registradas em sistemas cujos dados podem ser compilados e analisados de modo agregado e desagregado, a fim de gerar relatórios gerais e específicos, por serviço e por mulher atendida, por exemplo. Vale enfatizar a importância de que esses dados sejam acessíveis por meio de relatórios e sínteses produzidas de forma frequente pelas instituições, assim como passíveis de disponibilização a pesquisadores/as de instituições de interesse público. O acesso à informação é essencial para o acompanhamento das políticas públicas, que tendem a ser incrementadas quando há controle social.

A respeito do monitoramento, a CDPD determina o seguinte: “a fim de prevenir a ocorrência de quaisquer formas de exploração, violência e abuso, os Estados Partes assegurarão que todos os programas e instalações destinados a atender pessoas com deficiência sejam efetivamente monitorados por autoridades independentes.” (CDPD, art. 16, item 3).

A articulação da rede de atendimento às mulheres em situação de violência apresenta-se como aspecto crucial para a mensuração e redução de riscos. Quando estamos diante de

uma violência perpetrada contra mulheres com deficiência, é preciso considerar mais amplamente a rede, inserindo agentes públicos que lidam em outros serviços não especializados em violência de gênero. Isso envolve promover a articulação entre os diversos serviços destinados a pessoas com vulnerabilidade em cada território e, especialmente, estimular a realização de cursos de formação em duas temáticas: capacitações sobre violência de gênero para agentes de serviços públicos em geral (incluindo os não especializados); e capacitações sobre violação de direitos de pessoas com deficiência a agentes de serviços especializados em violência contra as mulheres. O intercâmbio entre saberes e experiências sobre os marcadores de gênero e deficiência poderá ampliar sensivelmente as capacidades estatais e institucionais para lidar com o fenômeno.

A promoção de cursos de formação para agentes de prestação de serviço público para mulheres e pessoas com deficiência deve estar acompanhada do estabelecimento de protocolos de atendimento e de adaptações na estrutura física das instituições, a fim de que permitam a acessibilidade das mulheres em condições dignas e equânimes de escuta e denúncia. Levantamentos nacionais sobre as condições do atendimento em delegacias, centros de referência, fóruns e outros espaços institucionais tem papel fundamental para mensurar a dimensão dos desafios estatais. Os protocolos de atendimento, a serem definidos por meio de lei, devem exigir o registro sobre a deficiência e sobre os efeitos da violência.

Sobre a produção de informações e a qualidade do atendimento, a CDPD dispõe o seguinte (CDPD, art. 16, item 2):

os Estados Partes também tomarão todas as medidas apropriadas para prevenir todas as formas de exploração, violência e abuso, assegurando, entre outras coisas, formas apropriadas de atendimento e apoio que levem em conta o gênero e a idade das pessoas com deficiência e de seus familiares e atendentes, inclusive mediante a provisão de informação e educação sobre a maneira de evitar, reconhecer e denunciar casos de exploração, violência e abuso. Os Estados Partes assegurarão que os serviços de proteção levem em conta a idade, o gênero e a deficiência das pessoas.

Por fim, é preciso considerar que, especialmente nos países do Sul Global, marcados por sociabilidades pós-coloniais, um dos fatores que leva à deficiência física é justamente a violência (CONNELL, 2016), que muitas vezes pode ter derivado de uma tentativa de feminicídio. Foi o que aconteceu, por exemplo, com a farmacêutica Maria da Penha, que deu nome à lei brasileira que trata da violência doméstica e familiar contra as mulheres. Após receber um tiro nas costas do seu então marido, enquanto dormia, Maria da Penha ficou paraplégica. Esta foi uma das duas tentativas de feminicídio que gerou a sua condição de pessoa com deficiência. Assim como ocorreu com Maria da Penha, deve-se considerar a gênese da deficiência a fim de compreendê-la como um fator de risco, bem como ter em conta seus possíveis condicionantes sociais.

A oferta de serviços públicos de qualidade voltados para pessoas com deficiência requer intensos e permanentes processos de participação social, notadamente das mulheres, a quem as políticas de prevenção à violência de gênero se dirigem. Não se trata, portanto, apenas de nomeá-las dentre as outras identidades, mas sim de incorporar mulheres com deficiência em todas as etapas do processo decisório, desde a formulação da política pública até sua avaliação. Manter abertos, portanto, os fóruns de participação e diálogo com usuários dos equipamentos públicos, é uma das estratégias mais importantes para que suas demandas sejam atendidas na construção de sociedades mais justas e igualitárias.

Todas as medidas de aprimoramento da atenção às mulheres com deficiência visam enfrentar tanto o fenômeno da violência como o capacitismo. Este conceito refere-se às discriminações derivadas da ideia de que os “corpos sem deficiência valem mais do que corpos com deficiência. Essa hierarquização está relacionada ao corpo ideal, com base numa corponormatividade vigente que oprime e exclui todos os corpos que não se enquadram nos padrões estabelecidos” (LUIZ, 2020).

O capacitismo, portanto, longe de ser uma concepção subjetiva sobre as pessoas com deficiência, tem efeitos significativos sobre suas vidas. É especialmente importante identificar quando essas noções estão presentes na ação dos agentes estatais. As principais consequências do capacitismo são: *i*) a responsabilização das pessoas com deficiência pela sua condição; *ii*) a noção de que as pessoas com deficiência precisam ser curadas, o que expressa o desejo de padronizar os corpos; *iii*) a negligência do Estado e da sociedade quanto ao acesso a bens e direitos; e *iv*) o aprofundamento das desigualdades com base nas condições de deficiência (GUIA MULHERES COM DEFICIÊNCIA: GARANTIA DE DIREITOS PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA, 2020).

Em síntese, o desenvolvimento de políticas públicas para mulheres com deficiência, em conformidade com as diretrizes internacionais sobre direitos das mulheres e de pessoas com deficiência, requer:

- Produção e análise de dados quantitativos e qualitativos sobre as formas de violência perpetradas e vivenciadas por mulheres com deficiência, nas dimensões interpessoal e institucional.
- Produção de políticas públicas baseadas em evidências sobre violência de gênero contra mulheres com deficiência.
- Acesso à informação sobre o atendimento a mulheres com deficiência nos equipamentos públicos especializados e não especializados;
- Monitoramento e publicização das políticas públicas de enfrentamento à violência contra mulheres, com dados desagregados sobre mulheres com deficiência.

- Promoção da articulação entre as redes de atendimento às mulheres em situação de violência com as redes de proteção de direitos de pessoas com deficiência.
- Realização de cursos de formação profissional sobre gênero e deficiência, voltados para profissionais de serviços especializados e não especializados.
- Ampliação de conhecimentos sobre a história das mulheres com deficiência atendidas, o que inclui o tipo de deficiência, sua gênese e as formas de violência a que foi submetida nesta e em outras relações. Identificar se a deficiência é ou não fruto de violências anteriores.
- Incrementos nos mecanismos de escuta e participação social de mulheres com deficiência nas mais diferentes instituições estatais, a fim de tornar mais democráticas as tomadas de decisão sobre políticas públicas.
- Previsão de orçamento público (e respectiva execução orçamentária) destinado ao empoderamento de mulheres com deficiência
- Adoção de perspectiva interseccional em todo o processo decisório que envolve as políticas públicas para mulheres com deficiência, o que requer mapeamento constante das condições de ampliação das vulnerabilidades.

Vale ressaltar que essas diretrizes devem ser adaptadas às realidades nacionais e locais, tendo em conta a diversidade regional presente em diversos países. A promoção de políticas públicas deve considerar as particularidades do território, bem como as capacidades do poder local e os recursos de mobilização social que configuram as redes de atendimento e de enfrentamento à violência. Para tanto, o mapeamento de práticas torna-se recurso útil para comunicação e produção de soluções (BID, 2019).

A disponibilização de recursos, tais como serviços públicos acessíveis e adequados para o atendimento de mulheres com deficiência, é uma forma de identificar vulnerabilidades para promover o desenvolvimento de suas potencialidades, uma vez que a restrição ao acesso à justiça tende a impactar o conjunto dos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de lidar com o tema da violência contra mulheres com deficiência a partir de um paradigma social. “A proposta desse modelo é modificar as estruturas que provocam ou reforçam a deficiência, mais que tratar as lesões decorrentes dela” (MAGNABOSCO e SOUZA, 2019, p. 2), o que significa que Estado e sociedade devem promover políticas públicas de diversidade, que não responsabilizem as pessoas com deficiência pela exclusão ou violências sofridas.

REFERÊNCIAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Violence against women and girls with disabilities: Latin America and the Caribbean.** 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.18235/0001581>>.

CONNELL, R. Os corpos do sul e as deficiências. *In: Gênero em termos reais*. São Paulo: nVersos, 2016.

INTERNATIONAL NETWORK ON WOMUN WITH DISABILITIES. **Violência contra mulheres com deficiência**, 2010. Disponível em: <<https://inwwd.wordpress.com/publications-of-the-inwwd/>>

LUIZ, K. G. Deficiência pela perspectiva dos direitos humanos. *In: Guia Mulheres com deficiência: garantia de direitos para o exercício da cidadania*. Coletivo Feminista Helen Keller, 2020. Disponível em: <[https://www.crmpr.org.br/uploadAddress/Guia-Feminista-Helen-Keller\[4446\].pdf](https://www.crmpr.org.br/uploadAddress/Guia-Feminista-Helen-Keller[4446].pdf)>.

MAGNABOSCO, M. B.; SOUZA, L. L. Aproximações possíveis entre os estudos da deficiência e as teorias feministas e de gênero. **Revista Estudos Feministas** [online]. 2019, v.27, n.2 [citada 2020-08-25], e56147. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1806-9584-2019v27n256147>>

ONU MULHERES. **The empowerment of women and girls with disabilities: towards full and effective participation and gender equality**. Nova Iorque, ONU Mulheres, 2018. Disponível em: <<https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/empowerment-of-women-and-girls-with-disabilities-en.pdf?la=en&vs=3504>>.

3.3 INTERSECCIONALIDADE E POPULAÇÕES BRASILEIRAS PRIORITÁRIAS: VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES JOVENS E MENINAS

*Gisella Lopes Gomes Pinto Ferreira*⁴⁸

INTRODUÇÃO

A violência contra mulheres e meninas é definida como “qualquer ato de violência baseada no gênero que resulta em, ou pode resultar em, sofrimento ou dano físico, sexual ou psicológico à mulher, incluindo ameaças desses atos, coerção ou privação arbitrária de liberdade, seja na vida privada ou pública” (ONU, 1993). Esse termo amplo abrange uma variedade de formas de violência, como as praticadas por parceiro íntimo, violência familiar, comportamentos controladores, perseguição, assédio e estupro (POLITOFF et al., 2019).

Evidências do Brasil e da Austrália sugerem que jovens (entre 16 e 24 anos)⁴⁹ são o grupo etário da população mais vulnerável à violência de gênero (FBSP, 2019⁵⁰; HARRIS et al., 2015). Entretanto, pesquisas mostram de forma consistente a falta de entendimento dos jovens sobre como a violência, sobretudo aquela exercida por parceiro íntimo, se manifesta, bem como sobre formas de prevenção, resultando assim na normalização ou naturalização da violência, e na dificuldade em buscar ajuda (MURTA et al., 2019; TAYLOR et al., 2017). Em geral, padrões de possessividade, ciúmes, poder e controle, geralmente observados em comportamentos controladores, são interpretados de forma equivocada por pessoas jovens como sinais de amor e carinho (MARTINS, 2017; SANTOS e MURTA, 2016; TAYLOR et al., 2017).

Além disso, o uso de tecnologia em práticas de namoro e amizade tem aumentado de forma dramática nos últimos anos, especialmente entre jovens (POLITOFF et al., 2019; ONU, 2018). Essa área merece atenção especial, na medida em que as mídias sociais e os aplicativos podem ser um espaço onde jovens podem experimentar comportamentos de controle e abusos baseados em imagem. Essas experiências digitais de violência levantam preocupações e podem levar à previsão de aumento da violência física e sexual em grupos de jovens (TAYLOR et al., 2019).

48 Mestra em Justiça pela *Queensland University of Technology*, na Austrália. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Sua pesquisa explora a prevenção da violência de gênero em grupos populacionais de jovens no Brasil.

49 Os estudos adotaram faixas de idade variada ao se referirem a pessoas jovens.

50 Esse estudo brasileiro realizou levantamento com apenas 897 mulheres, enquanto o australiano trabalhou com 17.500 jovens (POLITOFF et al., 2019)

A INTERSEÇÃO ENTRE GÊNERO E FAIXA ETÁRIA

A violência contra mulheres e meninas é parte do ciclo de vida das mulheres. Na juventude, a ocorrência concomitante de violência familiar (incluindo a sexual) e violência de parceiro íntimo pode ocorrer, sendo a primeira forma de violência um fator de risco para a segunda (FLOOD, 2019; WAISELFISZ, 2015; OMS, 2017). Violência contra mulheres e meninas se enraíza na desigualdade de gênero (OUR WATCH, ANROWS e VICHEALTH, 2015). Fatores condutores relacionados a gênero, como rígidos estereótipos de masculinidade e feminilidade, que enquadram o homem como forte, controlador, limitam a independência de mulheres e meninas, na medida em que são formadas como frágeis e submissas ao homem. Tais estereótipos são reforçados pela mídia, geralmente por meio da romantização do controle e de papéis rígidos de estereótipos de gênero (AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO, s.d.; SUTHERLAND, McCORMACK, PIRKIS, EASTEAL, HOLLAND e VAUGHAN, 2016).

O alto risco de mulheres jovens e meninas de sofrerem violência baseada no gênero precisa ser entendido por meio de uma abordagem interseccional que destaque áreas de interseção entre eixos de subordinação diferentes. Nesse caso, gênero e idade em especial aumentam a vulnerabilidade de jovens mulheres e meninas à violência (CRENSHAW, 1989). Outras categorias tais como classe, raça e etnia juntamente às categorias anteriores ampliam a vulnerabilidade à violência de mulheres jovens e meninas (CRENSHAW, 1989; RIBEIRO, 2016). Nessa linha, a violência baseada no gênero impacta e tem consequências piores para jovens mulheres e meninas. A adolescência é um período de desenvolvimento em que as pessoas estão frequentemente tendo seu primeiro relacionamento, e experiências prévias de violência e abuso podem afetar relações futuras na vida adulta (CARVALHO e OLIVEIRA, 2017; POLITOFF et al., 2019; TAYLOR et al., 2017).

IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS DE VIOLÊNCIA DE PARCEIRO ÍNTIMO NA JUVENTUDE

- Abuso de álcool e drogas
- Depressão e estresse pós-traumático
- Gravidez precoce e comportamento sexual de risco
- Risco de comportamentos suicidas e de suicídio
- Vitimização durante a vida adulta

Essas consequências podem ser agravadas, visto que as pessoas jovens costumam não procurar ajuda e possuem pouco conhecimento sobre os serviços de apoio, além de enfrentarem sentimentos de vergonha e culpa, e são muitas vezes limitadas por visões conservadoras de que a violência de parceiro íntimo é assunto privado (BARREIRA et al., 2013; MARTINS, 2017; MURTA et al., 2019; TAYLOR et al., 2017).

PREVENINDO VIOLÊNCIA CONTRA JOVENS MULHERES E MENINAS

Ao mesmo tempo em que a juventude é vista como um período de maior risco de violência, esse estágio da vida é também um momento crucial para intervenções com potencial de sucesso (POLITOFF et al., 2019). Nessa linha, o desenvolvimento de políticas de prevenção primária com lentes de gênero, tais como programas educativos em escolas abordando respeito, igualdade de gênero, não discriminação e educação sexual são fundamentais (BRASIL, 2006; CEDAW, 2017).

O Brasil possui diretrizes claras para implementação de tais políticas em contextos educacionais e um entendimento explícito da violência contra mulheres e meninas como violação de direitos humanos (BRASIL, 1996, 2002, 2006). Esse arcabouço incluí a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres, conhecida como Convenção de Belém do Pará, adotada em 1994 pela Organização dos Estados Americanos (OEA) em Belém do Pará (BRASIL, 1996) e a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW), adotada em 1979 pela Assembléia Geral das Nações Unidas (BRASIL, 2002)⁵¹. Entretanto, grupos fundamentalistas políticos e religiosos têm violado essas diretrizes e enfraquecido o desenvolvimento de programas em escolas. Consequentemente, estão violando direitos humanos e legais e impondo barreiras ao combate da violência contra as mulheres e crianças (CASTILHO e CAMPOS, 2018; LEÃO, 2019)⁵².

Programas educacionais com foco na prevenção em escolas são escassos no Brasil. As varas e defensores legais têm mantido a maior parte dos programas existentes (por exemplo: Distrito Federal, Minas Gerais e Piauí), e algumas poucas organizações sem fins lucrativos como a Promundo Brasil (FERREIRA, 2020). Muitos desses programas têm realizado um trabalho extraordinário, sobretudo ao desafiarem o contexto político e diante da escassez de recursos humanos e financeiros. Esses obstáculos, juntamente com a falta de avaliação, impactam seu funcionamento e efetividade (FERREIRA, 2020). Adicionalmente, políticas específicas para todas as mulheres e meninas no país parecem não ser prioridade do governo. O último Plano Nacional para mulheres do país, o Terceiro Plano Nacional de Políticas para Mulheres (2013–2015), foi publicado em 2013, e desde então, apesar dos esforços de elaboração de um novo documento em 2016, um novo plano não foi publicado, como consequência do impeachment da então presidente Dilma Rousseff (BRASIL, 2013, 2016). A V Conferência para discutir o novo plano foi marcada para novembro de 2020, sete anos após a publicação do Terceiro Plano (BRASIL, 2019), mas até o fechamento do presente artigo nenhuma informação a respeito da conferência havia sido divulgada.

51 Veja a contribuição de Ferreira na seção sobre educação para uma visão mais detalhada das políticas educacionais no Brasil.

52 Também veja a seção anterior para uma análise do impacto desse retrocesso e na discussão sobre Programas no Brasil e na Austrália.

Em contraste, a Austrália tem atualmente o *National Plan to Reduce Violence against Women and their Children 2010–2022*, implementado e monitorado de forma contínua por meio de Planos de Ação (COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTS, 2011). O país desenvolveu um arcabouço de prevenção primária com a adoção de uma perspectiva de gênero, *Change the Story* (OUR WATCH et al., 2015) e na escolas estratégias conhecidas como *Respectful Relationships* (GLEESON, LEARNEY, LEUNG e BRISLANE, 2015). Tal iniciativa é particularmente forte no estado de Victoria e abrange tópicos como respeito, igualdade de gênero, relações saudáveis e não violentas como uma forma poderosa de lidar com a violência baseada no gênero.

As estratégias australianas voltadas para pessoas jovens estão alinhadas ao seu Plano Nacional. A Austrália parece estar liderando no setor de prevenção primária. Entretanto, mais esforços são necessários na medida em que no país tem havido também resistências a essa abordagem. A compreensão dos jovens com relação ao fato de a violência doméstica ser baseada no gênero têm caído em relação a evidências de anos anteriores (POLITOFF et al., 2019). Assim, mais esforços são necessários nesta arena para enfrentar e prevenir a violência de forma correta (GLEESON, LEARNEY, LEUNG e BRISLANE, 2015; POLITOFF et al., 2019).

Por fim, é importante notar que a educação tem um papel fundamental na prevenção da violência contra mulheres e meninas. Porém, esforços em outras esferas da vida como a família, comunidades, locais de trabalho, de esporte e mídias digitais também precisam agir em conjunto com a educação para tratar a violência e reforçar mensagens consistentes de igualdade de gênero e respeito. Isso significa que iniciativas de prevenção devem ser abrangentes e engajar todos os ambientes de socialização (FLOOD, 2019; OUR WATCH et al., 2015). As políticas devem atentar não apenas para prevenção de violência entre jovens antes de sua ocorrência (prevenção primária), mas também na resposta e apoio a esse grupo após a sua ocorrência (prevenção secundária e terciária).

RECOMENDAÇÕES

- Desenvolver iniciativas de prevenção fundamentadas e abrangentes (usando estratégias múltiplas em múltiplos espaços de convivência e socialização da vida), relevantes e interessantes (guiadas por informações sobre o público-alvo e sob medida para cada grupo e comunidade) (FLOOD, 2019; OUR WATCH et al., 2015).
- Desenvolver ações-chave para atacar os principais fatores da violência contra mulheres e meninas.
- Desafiar a convivência com a violência contra a mulher.

- Promover a independência da mulher e seu processo de decisão na vida pública e no âmbito de seus relacionamentos.
- Fomentar identidades pessoais positivas e desafiar papéis e estereótipos de gênero.
- Fortalecer relações respeitadas, igualitárias e positivas entre homens e mulheres, meninos e meninas.
- Promover e normalizar a igualdade de gênero na vida pública e também na privada (OUR WATCH et al., 2015, p. 9).

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. **Qual é o papel da imprensa?** (s.d). Disponível em: <<https://dossies.agenciapatriciagalvao.org.br/feminicidio/capitulos/qual-o-papel-da-imprensa/>>

BARREIRA, A. K.; LIMA, M. L. C. D.; AVANCI, J. Q. Coocorrência de violência física e psicológica entre adolescentes namorados do Recife, Brasil: prevalência e fatores associados. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, p. 233-43. 2013.

BRASIL. **Decreto n. 1973, de 1º de agosto de 1996.** Promulga a Convenção interamericana para a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher, adotada em Belém do Pará, Brasil, em 9 de junho de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1973.htm>

BRASIL. **Decreto n. 4.377, de 13 de setembro de 2002.** Promulga a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4377.htm>

BRASIL. **Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006.** Lei Maria da Penha. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm>

BRASIL. MDH – MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. **CNDM discute as novas políticas públicas para mulheres.** 2019. Disponível em: <<https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-mulher-cndm/noticias-cndm/maio/CNDMdiscuteasnovaspolticas-pblicasparamulheres.pdf>>

BRASIL. SPM – SECRETARIA DE POLÍTICA PARA MULHERES. **Plano Nacional de Políticas para Mulheres.** 2013. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2012/08/SPM_PNPM_2013.pdf>

BRASIL. SPM – SECRETARIA DE POLÍTICA PARA MULHERES. **Relatório Final da 4ª Conferência de Políticas para Mulheres**. 2016. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/informacao-ao-cidadao/participacao-social/conselho-nacional-dos-direitos-da-mulher-cndm/Relatorio_final_IV_CONFERENCIA_NACIONAL_DE_POLITICAS_PARA_AS_MULHERES.pdf>

CARVALHO, J. R.; OLIVEIRA, V. H. **Pesquisa de condições socioeconômicas e violência doméstica e familiar contra a mulher PCSVDFMulher – Relatório Executivo III – Primeira Onda – 2016**: Violência doméstica, violência na gravidez e transmissão entre gerações. 2017. Disponível em:<http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/11/violencia_domestica_geracoes_out_17.pdf>

CASTILHO, E. W. V. D.; CAMPOS, C. H. Sistema de justiça criminal e perspectiva de gênero. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, v. 146, p. 273-303, 2018.

CEDAW. **Recomendação Geral n. 35 sobre violência baseada no gênero contra as mulheres, atualiza a Recomendação n. 19**. 2017. Disponível em:<https://tbinetnet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en>

COUNCIL OF AUSTRALIAN GOVERNMENTES. **National plan to reduce violence against women and their children 2010–2022**. 2011. Disponível em: <<https://www.dss.gov.au/women/programs-services/reducing-violence/the-national-plan-to-reduce-violence-against-women-and-their-children-2010-2022>>

CRENSHAW, K. **Demarginalizing the intersection of race and sex**: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1989. p. 139-167.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e invisível**: a vitimização de mulheres no Brasil. 2 ed. 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/02/relatorio-pesquisa-2019-v6.pdf>>

FERREIRA, L.G.P.G. **Preventing teenage intimate partner violence**: Advocate perceptions of education programs in the Global South. Dissertação de Mestrado não publicada. 2020. Queensland University of Technology, Brisbane, Australia.

FLOOD, M. **Engaging men and boys in violence prevention**. Nova Iorque, NY: Palgrave Macmillan US, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1057/978-1-137-44208-6>>

GLEESON, C.; KEARNEY, S.; LEUNG, L.; BRISLANE, J. **Respectful relationships education in schools: Evidence paper**. Our Watch, 2015. Disponível em: <<https://>>

www.ourwatch.org.au/getmedia/4a61e08b-c958-40bc-8e02-30fde5f66a25/Evidence-paper-respectful-relationships-education-AA-updated.pdf.aspx

HARRIS, A.; HONEY, N.; WEBSTER, K.; DIEMER, K.; POLITOFF, V. **Young Australians' attitudes to violence against women: Findings from the 2013 National Community Attitudes Towards Violence Against Women Survey for Respondents 16–24 years.** Melbourne: Vichealth, 2015.

LEÃO, I. Igualdade de gênero no currículo escolar: os significados na Lei Maria da Penha até a Judicialização da política educacional. *In*: PASINATO, W.; MACHADO, B. A.; ÁVILA, T. P (Orgs.). **Políticas públicas de prevenção à violência contra a mulher.** São Paulo: Marcial Pons; Brasília: Fundação Escola, 2019.

MARTINS, A. P. A. Violência no namoro e nas relações íntimas entre jovens: considerações preliminares sobre o problema no Brasil. **Gênero**, v. 2, n. 1, p. 9-28, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/rg.v17i2.939>>

MURTA, S. G.; PIRES, M. R. P.; TAVARES, A. S.; CORDEIRO, M. A.; TEIXEIRA, E. G.; ADORNO, N. Intimidade e apego no namoro: implicações de estudos de caso para prevenção à violência. **Contextos Clínicos**, v. 12, n. 1, p. 204-25, 2019.

OMS – Organização Mundial da Saúde. **Global Accelerated Action for the Health of Adolescents (AA-HA!):** Guidance to support country implementation. 2017. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255415/9789241512343-eng.pdf;jsessionid=274812BF9311B8DBBD28601C622A063E?sequence=1>>

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração sobre a eliminação da violência contra as mulheres.** 1993. Disponível em: <https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/104>

ONU – Organização das Nações Unidas. **Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences on online violence against women and girls from a human rights perspective.** 2018. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/1641160?ln=en>>

OUR WATCH; ANROWS – AUSTRALIA'S NATIONAL RESEARCH ORGANISATION FOR WOMEN'S SAFETY; VICHEALTH. **Change the story: A shared framework for the primary prevention of violence against women and their children in Australia.** Our Watch, Melbourne, Australia. 2015.

POLITOFF, V.; CRABBE, M.; HONEY, N.; MANNIX, S.; MICKLE, J.; MORGAN, J.; PARKES, A.; POWELL, A.; STUBBS, J.; WARD, A.; WEBSTER, K. **Young Australians' attitudes to violence against women and gender equality: Findings from the 2017 National**

Community Attitudes Towards Violence Against Women Survey (NCAS) (ANROWS Insights, Issue 01/2019). Sydney: ANROWS, 2019.

RIBEIRO, D. Black feminism for a new civilizatory framework. **Sur**, v. 13, n. 24, p. 99-103, 2016. Disponível em: <<https://sur.conectas.org/wp-content/uploads/2017/02/9-sur-24-ing-djamila-ribeiro.pdf>>

SANTOS, K. B.; MURTA, S. G. Peer influence and peer education in dating violence prevention. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 36, n. 4, p. 787-800, 2016. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-3703000272014>>

SUTHERLAND, G.; McCORMACK, A.; PIRKIS, J.; EASTEAL, P.; HOLLAND, K.; VAUGHAN, C. **Media representations of violence against women and their children: State of knowledge paper** (ANROWS Landscapes, 15/2015). Sydney, NSW: ANROWS. 2016.

TAYLOR, A. Y.; MURPHY-GRAHAM, E.; LAURO, G. Conceptualizing controlling behaviors in adolescent and youth intimate partner relationships. **Partner abuse**, v. 10, n. 2, p.137-63, 2019.

TAYLOR, A.; LAURO, G.; MURPHY-GRAHAM, E.; PACHECO, T.; PACHECO MONTOYA, D.; ARAÚJO, D. **Adolescent Relationship Violence in Brazil and Honduras**. 2017. Disponível em: <<https://promundoglobal.org/resources/adolescent-relationship-violence-brazil-honduras/?lang=english>>

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil**. 2015a. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf>

3.4 REFLEXÕES SOBRE A “REVITIMIZAÇÃO” DE MULHERES MIGRANTES PELOS SISTEMAS LEGAL E SOCIAL

Ana Borges Jelinic⁵³

As qualidades na arena do contencioso são definidas como indicativas de credibilidade (como consistência e racionalidade e factualidade em oposição a emotividade) podem levar a um viés de gênero e com relação às vítimas por parte das normas. Aqueles treinados na lei aprendem a ver o mundo de maneira particular, e essa maneira particular passa a ser vista como livre de problemas e como a única verdade existente. Pesquisas sobre a compreensão da violência doméstica realizada por responsáveis pelos registros e magistrados sugerem que os procedimentos seguem sendo evitados de e contribuindo para uma narrativa não-feminista sobre mulheres e sobre a violência. (AILWOOD, EASTEAL e KENNEDY, 2012, p. 95)

A citação de Ailwood et al. acima refere-se a narrativas e práticas que comumente previnem a maior parte das mulheres de obter justiça no sistema legal, particularmente em casos de violência de gênero como a violência doméstica e familiar. Nesses casos, em geral o sistema legal pode trabalhar para ampliar a voz do agressor, raramente indo contra ela. Tal dinâmica tem impacto legal e psicológico na vida das mulheres. Estudos anteriores indicaram que mais da metade das mulheres que buscam medidas protetivas na justiça sofrem de Distúrbio de Estresse Pós-Traumático (PTSD) e sintomas de depressão severa. Os números são provavelmente resultado da violência familiar e doméstica combinadas ao processo legal, que inclui revisitar a história de abuso e ver o agressor na audiência.

O silenciamento das vozes das mulheres pelo sistema legal e as experiências de revitimização limitam a efetividade de qualquer lei com o objetivo de reduzir ou eliminar a violência doméstica e familiar. Assim, existem preocupações permanentes na elaboração das políticas públicas. Um exemplo particular das dificuldades nessa área pode ser observado ao se considerar mulheres migrantes.

Na Austrália, mulheres migrantes acessam alguns serviços oferecidos aos nacionais australianos, incluindo o sistema legal, entretanto, o visto da mulher vai determinar muitos dos seus direitos, independentemente do nível de violência experimentado.

⁵³ Diretora do serviço para Mulheres ‘Women’s House’, pesquisadora e psicóloga formada pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC-SP). Pós-graduada em *Griffith University* e *Queensland University*, na Austrália. Concluiu o Doutorado em 2020.

Mulheres migrantes com determinados vistos precisam manter contato com o Departamento de Imigração caso pretendam permanecer na Austrália após a experiência de violência doméstica. Diferentemente do que ocorre em muitos países anglófonos como os Estados Unidos, a Austrália não tem opção de acesso a residência permanente para mulheres migrantes separadas em função de violência doméstica em qualquer visto, sendo esta opção quase exclusivamente para mulheres em trajetórias de aquisição de residência a partir de visto patrocinado pelo cônjuge ou companheiro (companheiras dependentes). Nesse caso, essas “companheiras dependentes” vítimas de violência doméstica e familiar podem solicitar residência permanente pelo item 1.5 da *Migration Regulations 1994*, um processo que inclui a apresentação ao Departamento de Imigração de prova de relação genuína e também da violência doméstica e familiar.

Caso o Departamento de Imigração não se convença da “relevância” da violência sofrida, um especialista independente (IE) pode ser chamado. O papel do IE na análise das queixas de violência doméstica e familiar é um grande exemplo do risco de revitimização em um processo legal, especificamente no caso de “companheiras dependentes”.

O IE é um profissional (em geral um psicólogo ou assistente social) pago pelo Departamento de Imigração para acessar o caso quando o departamento não fica satisfeito com as evidências apresentadas pela “companheiras dependentes” para provar a ocorrência de violência doméstica e familiar. Esse IE fica então responsável por entrevistar a companheiras dependentes, lendo todas as evidências apresentadas ao Departamento e tomando a decisão com relação à “relevância” ou não da queixa de violência doméstica e familiar apresentada.

Países anglófonos com leis migratórias semelhantes às da Austrália, como o Canadá e os EUA, decidiram colocar equipes especializadas para analisar todos os casos de denúncia de violência doméstica e familiar, acabando com a necessidade de a mulher precisar recontar sua história várias vezes, e ao mesmo tempo aumentando a credibilidade dada ao relato da mulher como evidência, de forma a evitar a revitimização. A decisão australiana de manter o papel do IE demonstra como, mesmo após várias reformas legais, a confiança na evidência apresentada pelas mulheres imigrantes permanece baixa e desconsidera o impacto psicológico de recontar experiências potencialmente traumáticas de violência, particularmente no âmbito de um contencioso.

Os IEs irão entrevistar as companheiras dependentes e confrontar as evidências num ambiente privado (salas de aconselhamento ou salas comerciais gerais), por duas horas, com transparência limitada. Esse procedimento levantou questões em pesquisas a respeito da imparcialidade procedimental e do nível de especialização dos IEs. Essas preocupações são altamente relevantes na medida em que a regulamentação 1.23 da *Migration Regulations* exige que o tomador de decisão do Departamento de Imigração aceite a opinião do IE. Isso significa que algumas decisões de visto são feitas por contratados privados (uma vez que as decisões do IE são vinculantes) e não pelo Departamento.

Não há requisito legal para que a empresa contratada para realizar a avaliação independente seja especializada para tratar casos de violência doméstica ou mesmo demonstrar treinamento na lei de imigração. Consequentemente, a avaliação do IE muitas vezes ignora dados importantes, levando ao silenciamento das companheiras dependentes e, consequentemente, à recusa de visto. Eles ignoram vários comportamentos que podem legalmente se constituir em violência familiar e doméstica, além de fatores cognitivos e psicológicos, tais como o impacto do estresse e mesmo do trauma na memória e seu efeito no momento em que lembram o ocorrido. A maior parte do IEs entrevista mulheres mais de um ano após a experiência de violência doméstica e familiar.

IEs também não são treinados para trabalhar numa perspectiva multicultural, uma questão observada na escolha do tipo de avaliação de saúde mental realizada e na forma muitas vezes inapropriada de lidar com os intérpretes. A questão multicultural tem mais importância pelo fato da forma de a vítima entender o que é abusivo e expressar essa compreensão ser largamente influenciado por seu gênero e cultura.

Sintomas de depressão e de Distúrbios de Estresse Pós-Traumático podem piorar entre pessoas em busca de intervenção legal, incluindo procedimentos migratórios. Isso é uma grande preocupação porque o sistema legal é fundamental para que muitas mulheres escapem da violência doméstica e familiar. Se o processo legal for percebido como muito difícil ou danoso para as mulheres, existe uma chance ainda maior de que desistam e voltem para o agressor.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Mulheres migrantes também enfrentam barreiras no sistema de assistência social que podem impactar diretamente suas chances de escapar do abuso. O tipo de visto da mulher migrante na Austrália é fundamental para determinar quais os seus direitos financeiros, trabalhistas e de subsídios estudantis. Por exemplo, se uma “companheiras dependentes” se separa depois de obter a residência temporária tem direito ao apoio financeiro do sistema de bem-estar social (*Centrelink*), acesso a aulas gratuitas de inglês e ajuda na busca por emprego em período integral. Entretanto, caso se separe antes disso, mesmo que na mesma trajetória de visto, não teria direito a benefícios financeiros dos canais governamentais independentemente do tempo de relacionamento, nível de abuso sofrido ou dificuldades que possa experimentar

Mulheres em processo de solicitação de vistos de proteção (status de refugiada) que experimentam violência doméstica não podem ser autorizadas pelo Departamento de Imigração a se mudarem para abrigos de mulheres, pelo fato desse tipo de visto exigir que as autoridades saibam e aprovem o endereço a aplicante a todo momento. Essa estrutura

significa que atrasos no processamento de vistos terão um impacto negativo e direto sobre as possibilidades de apoio financeiro e de acomodação das mulheres no país.

Na prática, o acesso ao apoio das instituições governamentais e não-governamentais de assistência social fica dentro da zona de discricionariedade dos serviços. Assim, alguns abrigos e obras de caridade podem oferecer serviços a mulheres sem renda e em situações variadas de visto, a partir de interpretações próprias de sua missão, geralmente a um custo muito alto, especialmente para pequenas organizações sem fins lucrativos ou filantrópicas que decidem assistir uma mulher sem renda nenhuma. A distância entre direitos legais e sua aplicação é um debate em andamento na pesquisa sobre leis de imigração, na medida em que as mulheres migrantes e os serviços de violência doméstica podem desconhecer direitos e necessidades específicas desse grupo e como proceder para garanti-los.

No Canadá, por exemplo, o patrocinador do visto da mulher deve cumprir com obrigações financeiras em caso de separação por violência doméstica. Apesar disso, mulheres com outros tipos de visto não gozam da mesma proteção. Por isso, muitas mulheres migrantes colocam suas necessidades materiais e financeiras como preocupações fundamentais e muitas vezes determinantes em sua disposição de continuar ou sair do relacionamento, ou mesmo de avançar com um pedido de visto. Em 2016, o projeto ASPIRE da *Australia National Research Organisations for Women's Safety* (ANROWS) identificou em sua pesquisa um número considerável de mulheres em vistos temporários com acesso restrito ao suporte de serviços médicos e de assistência social por longos períodos. Para muitas mulheres, isso resultou em alto nível de estresse, deteriorando sua saúde física e mental. Mesmo mulheres migrantes que se qualificam para receber assistência dentro da lei podem não saber disso. Aquelas que sabem, podem temer que o recebimento de assistência por parte do governo afete suas chances de conseguir um visto permanente e esse medo acabar impedindo que busquem esse apoio. A estabilidade de mulheres migrantes se reduz mais ainda diante das dificuldades com o reconhecimento de credenciais adquiridas em outros países, bem como da diferença de idioma e empregos anteriores no local de origem. Numerosos estudos concluíram que as dificuldades das mulheres em acessar os devidos serviços de suporte por conta de seu visto são uma das maiores barreiras para deixarem parceiros abusivos, junto com o medo de serem deportadas.

Consequentemente, prover suporte financeiro a mulheres migrantes, em situações intermediárias de aquisição de visto, ajuda a garantir que estejam em melhor condição de segurança para buscar e aguardar o resultado de seus pedidos de visto. Suporte financeiro para todas as mulheres cujo visto é patrocinado por alguém também resultaria em maior segurança para que os provedores de serviço possam abrigar e atender esse público sem medo de incorrer em prejuízos financeiros ao fazê-lo. Isso torna-se particularmente importante na Austrália, onde o processo de concessão de vistos pode levar um longo período de tempo,

com mais de um ano de duração, e os serviços de suporte podem acabar sustentando mulheres imigrantes sem visto de permanência por todo esse período.

Em suma, o engajamento com serviços legais e sociais é fundamental para a saúde e segurança de longo prazo das mulheres, entretanto esse contato com os serviços pode ser muitas vezes restritivo e traumático. Isso em função de limitações impostas pelo visto das mulheres, as regulações e processos enviesados nos espaços profissionais onde os serviços são realizados ou a desconfiança e falta de treinamento dos profissionais que atendem sobreviventes de violência doméstica e familiar. Embora os estudos indiquem a importância de oferecer esse tipo de serviços às vítimas, também identificam problemas relativos à prontidão dos mesmos no atendimento e escuta das mulheres migrantes.

RECOMENDAÇÕES

- Treinamento fundamentado em evidências sobre violência doméstica e trauma para pessoal das varas e todos os tomadores de decisão em processos legais.
- Eliminação de especialistas independentes na avaliação de violência doméstica para mulheres imigrantes com visto patrocinado (*Family Violence Provisions*) e a remodelagem do sistema de avaliação de violência doméstica com a criação de unidade especializada no âmbito do Departamento de Imigração.
- Oferta de serviços sociais e de saúde às sobreviventes além do tempo de separação, levando em consideração os efeitos de longo prazo de abusos e a revitimização experimentada em processos legais.
- Aumento da oferta de pacotes de informação para imigrantes em várias línguas e propaganda em mídias multiculturais e comunitárias enfatizando os direitos dos imigrantes e das mulheres e suas opções em caso de violência doméstica.
- Tornar mais célere o processo de concessão de vistos, reduzindo tempo de espera, aumentando as chances de que as mulheres possam progredir para vistos mais permanentes, acessando assim serviços disponíveis, ao se separarem. Nova Zelândia e Canadá são países que lidam diretamente com essas questões em suas leis.
- Abolir o tempo de espera para ter direito ao benefício de seguridade social, tanto nos casos de violência doméstica quanto em processos de separação nos quais as mulheres sejam recipientes de benefícios especiais e sofram violência doméstica neste transcurso.
- Oferta de um visto especial para sobreviventes de violência doméstica, independentemente do tipo de visto que possuam, com benefícios específicos concedidos em função da violência doméstica sofrida, enquanto esperam o processo de

residência permanente no país. Isso também cumpriria princípios de proteção presentes em diversas legislações como o “*VAWA – Violence Against Women Act*” dos Estados Unidos e legislações sobre tráfico de pessoas, por exemplo.

REFERÊNCIAS

AILWOOD, S.; EASTEAL, P.; KENNEDY, J. Law’s indifference to women’s experience of violence: Colonial and contemporary Australia. **Women’s Studies International Forum**, v. 35, p. 86-96, 2012.

AUCHMUTY, R.; VAN MARLE, K. Special Issue: Carol Smart’s feminism and the power of Law. **Feminist Legal Studies**, v. 20, p. 65-69, 2012.

CASEY, N.; PALLOT, C.; PIESZKO, R. **Family violence assessments**. Under the Migration Act. Issues of procedural fairness and non-transparency’ (Brief for the Refugee and Immigration Legal Service). 2016.

CENTRELINK. **Centrelink is the welfare and social security body of Australia**. Disponível em: <<https://www.humanservices.gov.au/customer/dhs/centrelink>>

DIAC. **Fact sheet 64 - Community Assistance Support Program**. 2011. Disponível em: <<http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/64community-assistance.htm>>

DOUGLAS, H. Battered women’s experiences of the criminal justice system: Decentring the Law. **Feminist Legal Studies**, v. 20, n. 2, p.121-34, 2012.

FEDERAL REGISTER OF LEGISLATIVE INSTRUMENTS. F2013L00586.

GHAFOURNIA, N. Battered at home, played down in policy: Migrant women and domestic violence in Australia. **Aggression and Violent Behaviour**, v. 16, n. 3, p.207, 2006.

GHAFOURNIA, N. Muslim women and domestic violence: Developing a framework for social work practice. **Journal of Religion & Spirituality in Social Work: Social Thought**, v. 36, n. 1, p. 146-63, 2017. Disponível em: DOI: <10.1080/15426432.2017.1313150>

GRAY, L.; EASTEAL, P.; BARTELS, L. Immigrant women and family violence: Will the new exceptions help or hinder victims? **Alternative Law Journal**, v. 39, n. 3, p. 167, 2014.

JELINIC, A. B. I loved him and he scared me: Migrant women, partner visas and domestic violence. **Emotion, Space and Society**, v. 32, p. 1-8, 2019.

JELINIC, A. B. Australia’s family violence provisions in migration Law: A comparative study. **Flinders Law Journal**, v. 21, p. 259-94, 2020.

MINISTER FOR IMMIGRATION AND CITIZENSHIP. **Specification of Organizations Reg 1.21** (IMMI 13/023, 19 March 2013).

ORLOFF, L. E.; ISOM, K. C.; SABALLOS, E. Mandatory U-Visa certification unnecessarily undermines the purpose of the Violence Against Women Act's immigration protections and its "any credible evidence" rules- A call for consistency. **The Georgetown Journal of Gender and Law**, v. 11, n. 619, p. 619-647, 2015.

Procedures Advice Manual (PAM III) 2003 s 76.

Casos

Minister for Immigration and Citizenship *vs* Maman [2012] FCAFC 13.

Gounder *vs* Minister for Immigration and Border Protection [2015] FCA 1476 1.

Maman *vs* Minister for Immigration & Anor [2011] FMCA 426 (Raphael FM).

Gounder *vs* Minister for Immigration and Border Protection [2015] FCA 1476, 20.

AAT 3797 (2016) 1415820 (Migration)

AAT 3903 (2016) 1503388 (Migration)

Legislação

Migration Act (Cth) 1958 s 30.

Migration Regulations 1994

Violence Against Women Reauthorization Act 2019 (US)

Social Security Act 1991

Social Security (Administration) Act 1999

SEÇÃO 4

TECNOLOGIA E NOVAS FORMAS DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO E FAMILIAR



4.1 VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR FACILITADA PELA TECNOLOGIA (TFDFV)⁵⁴

*Bridget Harris*⁵⁵

A mídia digital e os diversos aparelhos são usados cada vez mais por abusadores para coagir, controlar e encurralar seus alvos. Comportamentos facilitados pela tecnologia não são divorciados de, mas em realidade intrinsecamente conectados a outras formas de dano. No interesse de prevenir a violência e proteger e empoderar as vítimas/sobreviventes, essa é uma área essencial de pesquisa.

IDENTIFICANDO E DEFININDO A VIOLÊNCIA A TFDFV

A TFDFV abrange o uso de tecnologia pelos agressores para abusar e perseguir vítimas/sobreviventes de violência doméstica e familiar (FRASER, OLSEN, LEE, SOUTHWORKE e TUCKER, 2010; MASON e MAGNET, 2012). Mais comumente, os alvos são parceiras íntimas atuais ou passadas. Os filhos da vítima/sobrevivente, outros parceiros românticos, amigos e familiares também podem ser submetidos à TFDFV. Agressores usam aparelhos como telefones, computadores, localizadores de GPS, além de contas eletrônicas e virtuais tais como e-mail, perfil nas mídias sociais, contas de serviços online, ou relacionadas à educação ou trabalho, software ou plataformas como Facebook, Instagram e YouTube. A TFDFV pode ser exercida por força, coação, engano ou roubo de senhas e outras chaves de acesso a contas pessoais (DRAGIEWICZ et al., 2018; DRAGIEWICZ et al., 2019; HARRIS e WOODLOCK, 2019, no prelo).

TFDFV é um termo guarda-chuva, abrangendo uma gama de comportamentos, incluindo o uso de tecnologia para pôr em prática outras formas de abuso (como financeiras e sexuais) e para facilitar a perseguição tradicional (ao vivo) (veja também BARTER et al., 2017; MARGANSKI e MELANDER, 2013). Adicionalmente, TFDFV pode incluir mas não se limitar a:

- Envio ou postagem de atos de abuso ou comunicações usando tecnologias para assediar ou difamar a vítima/sobrevivente.

⁵⁴ O presente artigo baseia-se diretamente e também foi publicado como *Centre for Justice Brief (Queensland University of Technology)*, de autoria de Bridget Harris, em 2020.

⁵⁵ Bridget Harris é *Fellow* da *Australian Research Council Discovery Early Career Research Award* na *Queensland University of Technology*. Trabalha na área de violência doméstica e familiar, danos facilitados pela tecnologia, advocacy e Justiça.

- Causar uma função não-autorizada ou prejudicar as funções autorizadas de aparelhos de propriedade da vítima/sobrevivente.
- Publicar informações privadas da vítima/sobrevivente (*doxing*) ou conteúdo sexualizado sem consentimento da sobrevivente.
- Se passar pela vítima/sobrevivente ou por outra pessoa numa tentativa de intimidar, assediar, fraudar ou roubar a identidade da vítima/sobrevivente.
- Usar tecnologia para monitorar as atividades, movimentos ou comunicações da vítima/sobrevivente (DOUGLAS, HARRIS, DRAGIEWICZ, 2019; HARRIS, 2018).

Alguns dos atos facilitados pelo uso de tecnologia em relações abusivas podem estar presentes e serem inócuos em relações não-abusivas. Usar tecnologia para checar a localização do parceiro, por exemplo, pode ser problematizado ou normalizado, dependendo do ambiente em que ocorre. Encorajar crianças a ligar a função de vídeo do telefone pode ser visto como uma forma de permitir conexão parental. Entretanto, quando o pedido é feito por abusador, a qualquer membro familiar realocado para própria proteção, tal pedido carrega insinuação perigosa (DRAGIEWICZ et al., 2019; HARRIS e WOODLOCK, no prelo). Os métodos usados por abusadores para exercer controle e para intimidar podem ter significados e manifestações individuais, em função da história, percepções e experiências da vítima/sobrevivente. Insinuações de natureza sexual enviadas por meio de mensagens de texto, ou, referências a membros familiares ou eventos, por exemplo, podem desencadear um processo de estresse na vítima/sobrevivente que experimentou trauma no passado ou violência sexual (HARRIS e WOODLOCK, no prelo; WOODLOCK, 2013).

Separar o que constitui a TFDFV pode ajudar as vítimas/sobreviventes, os profissionais de suporte a eles e os agentes da justiça criminal a entenderem, identificarem e combaterem o fenômeno (HARRIS e WOODLOCK, no prelo). Ao nomear e descrever comportamentos, educação, treinamento e campanhas preventivas podem ser elaboradas; leis podem ser formuladas, bem como práticas e políticas efetivas, tais como as relacionadas à avaliação de risco. Entretanto, a TFDFV não é estática. Novas tecnologias emergem e com elas novas técnicas de agressão (HARRIS, 2018).

CONTROLE E COAÇÃO DIGITAL

O conceito de controle e coação digital (*digital coercive control*⁵⁶) (HARRIS e WOODLOCK, 2019) estabelece o arcabouço teórico e prático para o exame da TFDFV. Especifica o método relevante (digital), o objetivo (comportamento coercitivo) e o impacto (controle) produzidos. A partir do modelo de Stark (2007) de ‘controle coercitivo’, que destaca a dinâmica e os padrões de comportamento em relações violentas em oposição a incidentes

⁵⁶ Também chamado de controle coercitivo facilitado pela tecnologia ou *technology-facilitated coercive control* em Dragiewicz et al., 2018.

isolados, incluindo aqueles descartados pelos agentes da justiça como sem gravidade. No modelo, TFDFV é situada num contexto mais amplo de desigualdades estruturais e das interseccionalidade entre elas. Reconhece que a violência é baseada no gênero, com as mulheres sendo maioria absoluta de vítimas/sobreviventes e os homens de agressores, que usam o controle coercitivo nos esforços para manter e reforçar seu status e poder (HESTER, 2010; STARK, 2007). A TFDFV não é uma forma separada, mas intrincada e conectada ao abuso ‘offline’. É, muito simplesmente, outro elemento da violência doméstica e familiar e está atrelada a valores e práticas de violência de gênero mais amplas da sociedade (WOODLOCK, 2017).

O modelo de Stark (2007) incorpora tecnologia, embora não seja livre de limitações (tais como sua aplicabilidade a mulheres indígenas e experiências dos LGBTQ+, veja DOUGLAS, HARRIS e DRAGIEWICZ, 2019; HARRIS e WOODLOCK, no prelo). Stark (2007) incorpora, no entanto, de forma importante, técnicas e táticas espacialmente difusas de violência dos homens contra mulheres, tais como isolamento, intimidação, ameaças, humilhações, *gaslighting* (distorção de fatos, memórias e percepções da mulher para fazê-la sentir como se estivesse perdendo a sanidade), vigilância, perseguição e degradação (STARK, 2007). A TFDFV transcende o espaço físico e geográfico (HARRIS, 2016). Tecnologias permitem contato imediato e constante, criando um sentido de onipotência e onipresença do agressor (STARK, 2012; WOODLOCK, 2013). Consequentemente, a TFDFV pode impedir as mulheres de buscar ajuda e aumentar o grau de perigo ao qual estão expostas (HAND, CHUNG e PETERS, 2009). Isso é exacerbado quando o abusador usa tecnologia para deliberada ou disfarçadamente monitorar e regular a mulher, produzindo a condição de ‘prisão’ e ‘encurralamento’ (veja HARRIS e WOODLOCK, 2019; STARK, 2008).

ESTRATÉGIAS DOS AGRESSORES

Navarro (2015) distingue entre abordagens *low-tech* e *high-tech* utilizadas por agressores para executar o abuso cibernético ou perseguição cibernética (*cyberstalking*). Estratégias *low-tech* não demandam conhecimento ou recursos avançados, enquanto as *high-tech* podem recorrer a técnicas ou mídias digitais especializadas (tais como spyware⁵⁷, screen-loggers⁵⁸ ou keystroke loggers⁵⁹). Estudos têm documentado a presença de ambos, embora possa ser difícil descobrir e diferenciar entre eles (DRAGIEWICZ et al., 2019). Vítimas/sobreviventes podem acreditar que os abusadores usam meios *high-tech*, mas as informações e acessos podem ser facilmente obtidos (por exemplo, por meio de um aplicativo ‘*find my friend*’, que não disfarça intenções de localizar outra pessoa, conforme HARRIS e WOODLOCK, no prelo).

57 *Spyware* monitora o uso do computador e a tentativa de apagar o histórico de pesquisa de e-mails.

58 *Screenloggers* faz captura da tela do computador de forma intermitente.

59 *Keystroke loggers* documenta as teclas apertadas para obter cópias de identificação, números, senhas, e-mails e sites de internet acessados.

Acesso a aparelhos e conhecimento íntimo da pessoa podem permitir ao agressor abrir os dispositivos ou adivinhar contas e informações de segurança, sem precisar de muito conhecimento tecnológico (DRAGIEWICZ et al., 2019). Uma questão preocupante é a forma como ferramentas de alta tecnologia e software podem ser adquiridas facilmente a partir de buscas básicas na internet e podem ser apoiadas por grupos e estruturas de suporte masculinas (veja DeKESEREDY e SCHWARTZ, 1993, a respeito de sociedades patriarcais e como desenvolvem, compartilham e reforçam ideologias que justificam, legitimam e naturalizam a violência). Redes de suporte de pares podem ser encontradas tanto ‘offline’ quanto ‘online’ e são fomentadas certamente pela tecnologia (DeKESEREDY e SCHWARTZ 2016; HARRIS, 2020; SALTER, 2017).

Assim, agressores podem estabelecer contatos isolados ou contínuos com indivíduos e grupos – por meio de websites, aplicativos e redes de jogos – que fornecem informação, assistência e encorajamento que facilita o abuso *high-tech*. Embora o abuso possa ser disfarçado, ele também pode acontecer abertamente, com o agressor revelando ao menos parte de suas práticas no esforço de intimidar ou impedir a mulher de revelar a violência, procurar ajuda ou terminar o relacionamento (DRAGIEWICZ et al., 2019). Ademais, os abusadores podem usar a visibilidade oferecida pelas plataformas de mídia social para atacar, humilhar ou intimidar mulheres perante uma audiência (HARRIS and WOODLOCK, 2019 e no prelo).

IMPACTOS NEGATIVOS

A tênue ideia de que se pode escapar da violência é enfraquecida pela falta de fronteiras espaciais da TFDV (HAND, CHUNG e PETERS, 2009; HARRIS, 2016, 2018). A habilidade da tecnologia de transcender limites espaciais e garantir contato imediato, constante e algumas vezes anônimo ou clandestino e vigilância cria uma condição opressiva e prevalente de falta de liberdade (HARRIS e WOODLOCK, 2019; STARK, 2007, 2012). Adicionalmente, a mídia digital cria novos canais que permitem a invasão violenta da vida da vítima/sobrevivente, além de escalar e amplificar o comportamento abusivo (DIMOND, FIESLER e BRUCKMAN, 2011; SOUTHWORTH et al., 2005). Isso significa que, na medida em que o uso e adoção de aparelhos e de mídia digital aumenta, assim também acontece com seu potencial de presença danosa em relacionamentos íntimos. Nós usamos e muitas vezes dependemos fortemente de tecnologia para o engajamento educacional, laboral, social e civil.

Essas plataformas servem como uma verdadeira salvação para alguns, como é o caso de pessoas com deficiência (WOODLOCK et al., 2014; WOODLOCK, McKENZIE, WESTERN e HARRIS, 2019), ou para aqueles isolados social ou geograficamente (em zonas rurais e localizações remotas, GEORGE e HARRIS, 2014; HARRIS, 2016). A tecnologia pode permitir contato essencial com grupos de suporte formais e informais e aos agentes de emergên-

cia em momentos de desastre (tais como enchentes, incêndios, secas, veja PARKINSON, 2011) e crise (como a pandemia do COVID19). Consequentemente, restrições ao uso ou possibilidade de uso da tecnologia podem infringir o bem-estar, a segurança e o meio de vida da pessoa. De maneira frustrante, as vítimas/sobreviventes recebem o peso constante de fazerem planos de segurança e muitas vezes serem cobradas por uma mudança do seu uso de tecnologia, ou mesmo por pararem completamente sua utilização (HARRIS, 2018; HARRIS e WOODLOCK, 2019).

A TFDFV causa impactos de curto e longo termo com repercussões na saúde física, psicológica e emocional das vítimas/sobreviventes (GEORGE e HARRIS, 2014; HARRIS e WOODLOCK, no prelo). Consequências fatais desse tipo de violência também existem. Na Austrália, mais de um terço de todos os homicídios são relacionados a ofensas ocorridas no contexto da violência doméstica e familiar (ABS, 2018), o que equivale a aproximadamente uma mulher morta por semana nesse ambiente (AUSTRALIAN DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE REVIEW NETWORK, 2018). Contato abusivo e obsessivo e perseguição por meio da tecnologia foram identificados como uma tendência emergente nos casos de homicídios relacionados à violência familiar, bem como de feminicídios (DEATH AND FAMILY VIOLENCE REVIEW AND ADVISORY BOARD, 2017; DWYER e MILLER, 2014). Recentemente, o NSW Death Review Team (2017, p. 134) verificou que abusadores perseguem vítimas em 39% dos casos, antes do assalto final, e notam que em mais de 50% dos casos “isso inclui o uso de tecnologia pelo abusador para perseguir a vítima, tais como envio persistente de mensagens de texto, checagem do celular da vítima de violência, e engajamento com a vítima em mídias sociais e sites de encontro com identidades falsas”.

CONCLUSÃO

A TFDFV precisa ser reconhecida no contexto e na dinâmica de relacionamentos abusivos, mas tem características, impactos e manifestações distintas que não podem ser ignoradas. Conhecer melhor tais comportamentos é vital para lidar e, em última instância, combater a violência doméstica e familiar. Embora a atenção neste artigo tenha sido dada aos aspectos negativos da tecnologia, ela também tem a participação de vítimas/sobreviventes, serviços de suporte e da justiça, e pode ajudar na prevenção, defesa, regulação e oportunidades de empoderamento. Vítimas/sobreviventes e defensores dos direitos das mulheres têm mostrado inovação e engenhosidade no uso de mídia digital para acessar ou disseminar informação, orientação e representação legal para as vítimas. Programas educativos de prevenção têm sido desenvolvidos usando tecnologia (HARRIS, DRAGIEWICZ e WOODLOCK, 2021).

Existem desafios – tais como a inclusão digital, por exemplo –, mas a tecnologia, potencialmente, pode vencer o isolamento social e geográfico, barreiras significativas para denunciar a violência, além de compensar recursos e capacidades organizacionais limitadas (HARRIS,

DRAGIEWICZ e WOODLOCK, 2021). Na Austrália, existem organizações não-governamentais pioneiras como a WESNET e uma agência governamental, a eSafety trabalhando para promover mudanças e melhorar as respostas à TFDFV. Essas são as áreas que merecem financiamento e atenção. Agentes da Justiça Criminal têm adotado tecnologia nas áreas de treinamento, investigação e regulação da violência doméstica e familiar, mais especificamente da TFDFV (HARRIS, 2018). A tecnologia traz riscos, mas também pode ser usada como ferramenta por aqueles combatendo a violência doméstica e familiar.

REFERÊNCIAS

AUSTRALIAN DOMESTIC AND FAMILY VIOLENCE DEATH REVIEW NETWORK. **Australian Domestic and Family Violence Death Review Network 2018 data report.** Sydney: Domestic Violence Review Team, 2018.

BARTER, C.; STANLEY, N.; WOOD, M.; LANAU, A.; AGHHTAIE, N.; LARKINS, C.; ØVERLIEN, C. Young people's online and face-to-face experiences of interpersonal violence and abuse and their subjective impact across five European countries. **Psychology of Violence**, v. 7, n. 3, p. 375-384, 2017.

DEATH AND FAMILY VIOLENCE REVIEW AND ADVISORY BOARD. **Domestic and Family Violence Death Review and Advisory Board: 2015-2017 annual report.** Brisbane: Death and Family Violence Review and Advisory Board, 2017.

DeKESEREDY, W.S.; SCHWARTZ, M.D. Male peer support and woman abuse: An expansion of DeKeseredy's model. **Sociological Spectrum**, v. 13, n. 4, p. 393-413, 1993.

DeKESEREDY, W.S.; SCHWARTZ, M.D. Thinking sociologically about image-based sexual abuse: The contribution of male peer support theory. **Sexualization, Media & Society**, v. 2, n. 4, p. 1-8, 2016.

DIMOND, J.P.; FIESLER, C.; BRUCKMAN, A.S. Domestic violence and information technologies. **Interacting with Computers**, v. 29, n. 5, p. 413-421, 2011.

DOUGLAS, H.; HARRIS, B.A; DRAGIEWICZ, M.A. Technology-facilitated domestic and family violence: women's experiences. **The British Journal of Criminology**, v. 59, n. 3, p. 551-570, 2019.

DRAGIEWICZ, M.; HARRIS, B.; WOODLOCK, D.; SALTER, M.; EASTON, H.; LYNCH, A.; CAMPBELL, H.; LEACH, J.; MILNE, L. **Domestic violence and communication technology: Survivor experiences of intrusion, surveillance and identity crime.** Australian Communications Consumer Action Network, 2019.

DRAGIEWICZ, M.A.; BURGESS, J.E.; MATAMOROS-FERNANDEZ, A.; SALTER, M.; SUZOR, N.P.; WOODLOCK, D.; HARRIS, B. Technology-facilitated coercive control: domestic violence and the competing roles of digital media platforms. **Feminist Media Studies**, v. 18, n. 4, p. 609-625, 2018.

DWYER, J.; MILLER, R. **Working with families where and adult is violent**: Best interest case practice model specialist practice resource. Department of Health and Human Services, 2014.

FRASER, C.; OLSEN, E.; LEE, K.; SOUTHWORTH, C.; TUCKER, S. The new age of stalking: technological implications for stalking. **Juvenile and Family Court Journal**, v. 61, n. 4, p. 39-55, 2010.

GEORGE, A.; HARRIS, B. **Landscapes of violence**: Women surviving family violence in regional and rural Victoria. Geelong: Deakin University, 2014.

HAND, T.; CHUNG, D.; PETERS, M. The use of information and communication technologies to coerce and control in domestic violence and following separation. **Australian Domestic and Family Violence Clearinghouse**, 2009. p. 1-16.

HARRIS, B. Violent landscapes: A spatial study of family violence. *Em*: HARKNESS, A.; HARRIS, B.; BAKER, D. (eds.). **Locating crime in context and place**: Perspectives on regional, rural and remote Australia. Sydney: The Federation Press, 2016. p. 70-84.

HARRIS, B. Spacelessness, spatiality and intimate partner violence: technology-facilitated abuse, stalking and justice. *In*: FITZ-GIBBON, K.; WALKLATE, S.; McCULLOCH, J.; MAHER, J.M. (eds.). **Intimate partner violence, risk and security**: Securing women's lives in a global world. Londres: Routledge, 2018. p. 52-70.

HARRIS, B. Technology and violence against women. *In*: WALKLATE, S.; FITZ-GIBBON, K.; McCULLOCH, J.; MAHER, J.M. (eds.). **The Emerald handbook of feminism, criminology and social change**. Londres: Emerald, 2020. p. 317-336.

HARRIS, B.; WOODLOCK, D. **Spaceless violence and advocacy: Technology-facilitated abuse, stalking and service provision**. Canberra: Australian Institute of Criminology, [no prelo].

HARRIS, B.A.; DRAGIEWICZ, M.; WOODLOCK, D. Positive uses of technology to address domestic violence. *In*: BLAUSTEIN, J.; FITZ-GIBBON, K.; PINO, N.W.; WHITE, R. (eds.). **The Emerald hand book of crime, justice, and sustainable development**. Londres: Emerald, 2021. p. 295-313.

HARRIS, B.A.; WOODLOCK, D. Digital coercive control: insights from two landmark domestic violence studies. **The British Journal of Criminology**, v. 59, n. 3, p. 530-550, 2019.

PARKINSON, D. **The way he tells it: Relationships after Black Saturday**, Vol. 1 Executive summary and recommendations. Wangaratta, Victoria: Women's Health Goulburn North East, 2011.

MARGANSKI, A.; MELANDER, L. Intimate partner violence victimisation in the cyber and real world: examining the extent of cyber aggression experiences and its association with in-person dating violence. **Journal of Interpersonal Violence**, v. 50, p. 1-25, 2015.

MASON, C.; MAGNATE, S. Surveillance studies and violence against women. **Surveillance & Society**, v. 10, p. 105-118, 2012.

NAVARRO, J. Cyberabuse and cyberstalking. *In*: Navarro, J.N.; Clevenger, S.; Marcum, C.D. (eds.). **The intersection between intimate partner abuse, technology and cybercrime: Examining the virtual enemy**. Durham: Carolina Academic Press, 2015. p. 125-140.

NSW DOMESTIC VIOLENCE DEATH REVIEW TEAM. **NSW Domestic Violence Death Review Team Report 2015-2017**. Sydney: Domestic Violence Death Review Team, 2017.

SALTER, M. **Crime, justice and social media**. Londres: Routledge, 2017.

STARK, E. **Coercive control: The entrapment of women in personal life**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

STARK, E. Looking beyond domestic violence: Policing coercive control. **Journal of Police Crisis Negotiations**, v. 12, p. 199-217, 2012.

WOODLOCK, D. **Technology-facilitated stalking: Findings and recommendations from the SmartSafe Project**. Collingwood: Domestic Violence Resource Centre Victoria, 2013.

WOODLOCK, D. The abuse of technology in domestic violence and stalking. **Violence Against Women**, v. 23, p. 584-602, 2017.

WOODLOCK, D.; WESTERN, D.; MCKENZIE, M.; HARRIS, B. **Technology as a weapon in domestic violence: Responding to digital coercive control**. Australian Social Work, 2019 (primeiro online).

4.2 TENDÊNCIAS BRASILEIRAS NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NA INTERNET

*Valéria Scarance*⁶⁰

O Brasil é um país conectado: 70% da população – 126,9 milhões de pessoas – têm acesso à internet. Esse acesso está em todos os lugares, já que compreende 49% da população rural e 48% das classes D e E. O celular é o principal meio de acesso, utilizado por 97% dessa população.

Pessoas usam o celular por diversos motivos, mas, principalmente, para compartilhar mensagens, conteúdos, textos, vídeos. Conforme levantamento do IBGE (2018) quanto ao acesso à internet no Brasil:

- 82,9 % das pessoas acessaram a internet por banda larga fixa.
- 78,3% acessam por banda larga móvel e 61,4 %, pelas duas formas.
- 95,5% enviam ou recebem mensagens de texto, voz ou imagens.
- 83,8% conversam por chamadas de voz ou vídeo.
- 81,8% assistem vídeos, programas, filmes e séries.
- 66,1% enviam ou recebem e-mail.

Ao mesmo tempo em que a internet facilita a interação entre as pessoas, graças à sua agilidade, potencializa o risco de violações. Assim como ocorre em todos os espaços, públicos e privados, a internet também é palco de machismo e discriminação contra mulheres.

Pessoas de todas as idades, inclusive jovens, compartilham conteúdos e usam a internet como um espaço de poder. Nesse sentido, pesquisa realizada pelo Instituto Avon e Data-Popular (2014) com 2046 jovens, de 16 a 24 anos em todas as regiões, revelou que 28% de homens repassaram imagens de mulheres nuas e 41% receberam fotos/imagens de mulheres que conhecem:

- 59% de homens e 47% de mulheres receberam fotos/vídeos de mulher nua que não conhecem.
- 41% homens e 32% de mulheres receberam fotos/vídeos de mulher nua que conhecem.
- 11% das mulheres e 28% dos homens repassaram as imagens.

⁶⁰ Promotora de Justiça Coordenadora do Núcleo de Gênero do Ministério Público de São Paulo - MPSP. Doutora em Direito e Professora de Direito Processual Penal na PUC/SP.

Essas divulgações não são reflexo da ausência de leis, mas de uma cultura machista e patriarcal. A Constituição do Brasil, no artigo 5º, inciso X, prevê que “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. Por sua vez, a Lei Maria da Penha prevê o direito ao RESPEITO às mulheres no artigo 3º, ao lado de direitos fundamentais como vida, segurança, saúde e outros.

Esse direito tem uma dimensão individual e uma dimensão coletiva:

- Dimensão individual: o direito ao respeito consiste na atuação do Estado diante de uma violência específica. Sob esse aspecto, a lei prevê as formas de violência contra as mulheres, proíbe a imposição exclusiva de pena pecuniária e os acordos processuais previstos na Lei n. 9099/1995 (artigos 5º a 7º, 17 e 41).
- Dimensão coletiva: corresponde à violência simbólica, ou seja, a proibição de reprodução nos meios de comunicação de padrões estereotipados de gênero. Consta no art. 8º, inciso 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”.

A forma mais nociva de violência contra a mulher na internet corresponde à divulgação de conteúdo íntimo, conduta conhecida como “pornografia de vingança”.

A divulgação de fotos, vídeos e cenas de nudez em regra acontece em um contexto afetivo, no momento do rompimento da relação. Esta violência está abrangida pela Lei Maria da Penha, que prevê a violação da intimidade como uma forma de violência psicológica. Sob o aspecto penal, a violação à intimidade pode configurar os seguintes crimes:

REGISTRO NÃO AUTORIZADO DA INTIMIDADE SEXUAL

Há crime se alguém filma, fotografa ou registra qualquer conteúdo de nudez ou sexo sem autorização.

Nos termos do artigo 216-B, do Código Penal, constitui crime, punido com pena de detenção de seis meses a um ano e multa a conduta de “produzir, fotografar, filmar ou registrar, por qualquer meio, conteúdo com cena de nudez ou ato sexual ou libidinoso de caráter íntimo e privado sem autorização dos participantes”.

A mesma pena é aplicada para quem faz “montagem” de fotografia, vídeo ou outro registro para inserir uma pessoa na cena.

DIVULGAÇÃO DE CONTEÚDO ÍNTIMO

A conduta conhecida como “pornografia de vingança” que consiste na divulgação de conteúdo íntimo para se vingar de ex-namorada ou parceira também está prevista na lei.

Nos termos do artigo 218-C, constitui crime com pena de um a cinco anos a divulgação, por qualquer meio, de cena de sexo, nudez ou pornografia.

A pena é aumentada de um a dois terços se o agente manteve com a vítima relação íntima de afeto, ou divulgou o conteúdo com o fim de vingança ou humilhação.

EXTORSÃO SEXUAL

Extorsão sexual é a exigência de vantagem financeira para não divulgar conteúdo íntimo. É uma conduta que tem atingido mulheres e jovens em todo o mundo.

No Brasil, a conduta configura crime previsto no artigo 158 do Código Penal, com pena de quatro a dez anos de reclusão e multa, que consiste em “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si ou para outrem indevida vantagem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar de fazer alguma coisa”.

Algumas pessoas empregam a expressão “extorsão sexual” também para a conduta do agente que obriga a vítima à prática de condutas sexuais. Contudo, como o termo “extorsão” está relacionado a crimes patrimoniais, a melhor denominação para essa prática é estupro virtual, tratado a seguir.

ESTUPRO VIRTUAL

O estupro, na modalidade virtual, foi admitido pela primeira vez no Brasil em 2017, em uma decisão proferida no Estado do Piauí. No caso concreto, o agente utilizou um perfil falso do Facebook e, mediante ameaças, obrigou a vítima a enviar fotos nuas, vídeos com cenas de masturbação e introdução de objetos na vagina.

Pela primeira vez no Brasil, entendeu-se que, para a prática de estupro, não há necessidade de contato físico. O crime de estupro está definido no artigo 213 do Código Penal, para o qual é cominada pena de seis a dez anos de reclusão. A conduta consiste em “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal ou a praticar ou permitir que com ele se pratique outro ato libidinoso”.

Se a vítima for menor de 14 anos, haverá o estupro de vulnerável, para o qual é cominada pena de 8 a 15 anos de reclusão (art. 217-A).

CONSEQUÊNCIAS PARA AS VÍTIMAS

Como já se salientou no artigo “Revenge porn: o feminicídio virtual na internet”, a publicação de imagens íntimas traz sérias e, por vezes, irreversíveis consequências para as vítimas (FERNANDES, 2016). No documento *Drafting An Effective ‘Revenge Porn’ Law: A Guide for Legislators*, há uma descrição desses danos:

VIOLÊNCIA NA INTERNET

Quadro 1 - Consequências para as vítimas (pornografia de vingança)

51% pensamentos suicidas
49% sofrem assédio ou perseguição online
30% sofrem assédio ou perseguição fora da internet
93% intenso sofrimento
82% forte impacto na vida social e profissional
54% dificuldade de trabalhar e estudar
42% necessitam de auxílio psicológico
38% prejuízo nas relações com amigos
34% Prejuízo nas relações familiares

Para potencializar o dano à imagem, à reputação e ao dia a dia da mulher, esse criminoso virtual divulga ofensas e dados pessoais da vítima para que seja facilmente identificada e localizada:

VIOLÊNCIA NA INTERNET (PORNOGRAFIA DE VINGANÇA)

Quadro 2 - Dados das vítimas divulgados

59% nome completo
49% perfil ou rede social
26% e-mail
20% telefone
16% endereço residencial
14% endereço de trabalho

INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL

Além do processo penal, a violação à intimidade na internet gera o direito à indenização civil. Esta reparação pode ser obtida de duas formas: no processo criminal ou em ação civil autônoma. No processo criminal, a indenização pode ser fixada na própria sentença, desde que tenha sido requerida pelo Ministério Público no momento do oferecimento da denúncia. Consta do Código de Processo Penal que:

Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória:

IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido

Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça consubstanciado no TEMA 983, firmou-se o entendimento de que:

nos casos de violência contra a mulher praticados no âmbito doméstico e familiar, é possível a fixação de valor mínimo indenizatório a título de dano moral, desde que haja pedido expresso da acusação ou da parte ofendida, ainda que não especificada a quantia, e independentemente de instrução probatória.

(BRASIL, 2017)

É possível a reparação do dano por ação civil autônoma. Nessa hipótese, é possível solicitar a indenização não só em relação ao ex-parceiro, como também em relação às pessoas que compartilharam a imagem/cena.

MEDIDAS PROTETIVAS DE URGÊNCIA

Por fim, a vítima poderá solicitar, com base na Lei Maria da Penha, uma medida protetiva autônoma para que as imagens/cenas não sejam divulgadas pelo agente. Em caso de descumprimento, restará configurado o crime do artigo 24-A da Lei Maria da Penha, com pena de detenção de 03 meses a 02 anos. Nessa hipótese, a autoridade policial não poderá conceder fiança (art. 24-A, § 2º).

REFERÊNCIA

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.683.324 – DF**, rel. Min. Rogério Schietti Cruz, j. 27.09.2017.

FRANKS, Mary Anne. **Drafting an effective ‘revenge porn’ Law: A guide for legislators.** 2016. Disponível em: <<http://www.endrevengeporn.org/guide-to-legislation/>>.

IBGE. **Uso de internet, televisão e celular no Brasil.** 2018. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/20787-uso-de-internet-televisao-e-celular-no-brazil.html>>

INSTITUTO AVON; DATA POPULAR. **Pesquisa Violência contra a Mulher: o jovem está ligado?** 2014. Disponível em: <https://assets-institucional-ipg.sfo2.cdn.digitaloceanpaces.com/2014/12/pesquisaAVON-violencia-jovens_versao02-12-2014.pdf>

PIAUI. **Primeira prisão por estupro virtual no Brasil é decretada no Piauí.** 2017. Disponível em: <<http://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/noticias-tjpi/primeira-prisao-por-estupro-virtual-no-Brasil-e-decretada-no-piaui/>>

ROSA, Natalie. **Brasil registra aumento de 1.600% em denúncias de crimes online contra mulheres.** 2019. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/seguranca/Brasil-registra-aumento-de-1600-em-denuncias-de-crimes-online-contra-mulheres-132103>>

SCARANCE, V. Revenge porn: o feminicídio virtual na internet. **Carta Forense**, 2016. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/revenge-porn--o-feminicidio-virtual-na-internet/16400>>

SEÇÃO 5

ESTUDOS DE CASO: BOAS PRÁTICAS EM POLÍTICAS DE PREVENÇÃO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA MULHERES E MENINAS



5.1 UMA VITÓRIA LEVA À OUTRA (UVLO)⁶¹

Raíssa Vitorio Pereira⁶²

Os dois estudos de caso a seguir (Artigos 5.1 e 5.2 desta coletânea) foram realizados pelo escritório brasileiro da ONU Mulheres. O presente documento tem por objetivo fomentar a troca de conhecimento entre países para apoiar boas práticas de prevenção da violência contra mulheres e crianças (VAWG, na sigla em inglês). Esse material apoia a estratégia do escritório da ONU Mulheres no Brasil definida em 2018 para a prevenção e resposta à violência contra mulheres e meninas, como parte do compromisso de Igualdade de Gênero e Empoderamento das Mulheres e Meninas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), de número 5. A estratégia está voltada ao ODS 5.2, para eliminação de todas as formas de violência contra mulheres e meninas, tanto no espaço público quanto no privado, até 2030. Evidências acumuladas no mundo, bem como aquelas baseadas em análises de países, destacam exemplos de abordagens sistêmicas integrando ações de prevenção e intervenção em contextos de vulnerabilidade à violência antes que ocorra, por meio da adoção de ferramentas educacionais efetivas. Isso inclui marketing social em conjunto com o desenvolvimento de competências de grupos específicos; aumento da conscientização de grupos mistos sobre estereótipos de gênero; e ações em diversos níveis combinando mecanismos de denúncia e campanhas envolvendo professores, educadores, estudantes, pais e suas comunidades.

Essas abordagens educativas otimizam os resultados de projetos da ONU Mulheres, apresentados nos casos a seguir:

- *Uma Vitória Leva à Outra (UVLO)* que empodera mulheres e meninas por meio do esporte (Artigo 5.1).
- *Valente Não É Violento (The Brave Is Not Violent)* que oferece ferramentas aos professores para trabalhar com adolescentes para desconstruir estereótipos de gênero (Artigo 5.2).

As duas iniciativas foram desenvolvidas em 2015 e estão em execução desde então. Elas foram adaptadas ao longo do tempo para acompanhar a evolução dos contextos nos quais se inserem⁶³.

61 A autora agradece Aline Yamamoto e Maria Carolina M. Ferracini pela revisão do documento.

62 Raíssa Vitorio Pereira é Assistente Técnica da equipe de Enfrentamento à Violência contra Mulheres da ONU Mulheres Brasil, tem Mestrado em Estudos de Gênero na *University of London*, SOAS.

63 Nota final: A desigualdade de gênero permanece sendo um problema em todos os aspectos no Brasil: desde a participação das mulheres no poder e no processo de decisão até a violência baseada no gênero. Violência política contra mulheres e hostilidade contra grupos específicos de ativistas no tema de gênero como LGBTQI+, indígenas e negros, atingiram formas extremas nos anos recentes. Uma influência crescente de grupos conservadores na agenda política levou à potencialização da crítica à chamada “ideologia de gênero”.



Crédito da foto: ONU Mulheres / Lucía Prieto

UMA VITÓRIA LEVA À OUTRA

O programa “*Uma Vitória Leva à Outra*” (UVLO) impulsiona a educação esportiva e para a vida, construindo parcerias para o empoderamento de meninas adolescentes de comunidades da periferia. Essa prática promissora cria espaços seguros para a prática de esportes pelas meninas, bem como de reflexões sobre seu futuro. Dá a elas ferramentas e conhecimento para desafiar estereótipos de gênero e normas sociais adversas. O resultado esperado é que o esporte reduza os estereótipos negativos de gênero e transforme normas relacionadas a comportamento, como causas fundamentais da violência contra meninas e mulheres.

RESULTADOS-CHAVE

UVLO teve um efeito transformador na percepção de mais de 1.000 meninas sobre seu papel como agente de mudança, e impactou a maneira como a violência é percebida por elas, deixando de ser tolerada em contextos externos ao programa e dentro de suas casas e comunidades. Situação que antes não eram tratadas como violentas passaram a ser identificadas e desafiadas; temas tabu também começaram a ser discutidos com a família e com os amigos. As famílias e comunidades também se beneficiaram indiretamente do programa recebendo mensagens e conhecimento sobre a violência baseada no gênero e a igualdade de gênero.

Em 2019, o programa causou uma influência positiva⁶⁴ na prática de organizações que participam de sua implementação: instituições esportivas fomentaram novas parcerias com associações comunitárias; pais e membros da comunidade se engajaram em conversas sobre gênero; meninas e mulheres ocuparam espaços públicos e privados – em geral áreas esportivas – previamente usada apenas por meninos e homens; e mais meninas acessaram as ligas esportivas e comunitárias locais.

CONTEXTO

Lançado em 2015, o programa UVLO foi implementado nas 20 Vilas Olímpicas da Olimpíada Rio 2016. Por meio de parceria entre a ONU Mulheres, o Comitê Olímpico Internacional (COI), Empodera e *Women Win* – organizações não-governamentais –, esse programa do legado olímpico chegou a 800 beneficiárias na primeira fase e teria assistido 900 meninas, na segunda fase.

A violência é parte da vida diária de mulheres e meninas no Brasil: mais de metade das sobreviventes de estupro têm idade a partir de 13 anos; mulheres negras são 61% das vítimas de feminicídio – quase o dobro da taxa de mulheres brancas – e compõem 50,9% das mulheres em situação de violência doméstica (FBSP, 2019).

Na puberdade, meninas recebem muito menos incentivo para praticarem esportes em comparação com meninos no mesmo estágio de vida. No Brasil, a taxa de adolescentes meninas que abandonam a educação física é de 34,8%, em comparação com 19,3% dos meninos (BRASIL, 2015). Assim, o programa UVLO tornou-se uma oportunidade promissora de intervenção para reverter o ciclo de violência por meio do empoderamento e conscientização das meninas. O esporte pode ser uma forma de empoderamento. Meninas podem desenvolver domínio e compreensão sobre os próprios corpos, bem como habilidades de confiança e liderança. Meninas praticando esportes desafiam as normas socioculturais e os estereótipos de gênero mantenedoras de noções de masculinidade e feminilidade. Os esportes se constituem numa plataforma social natural de troca de informação, educam meninas sobre os direitos humanos das mulheres e desenvolvem sua autoestima e personalidade. Meninas que praticam esportes podem se tornar líderes e modelos e usar suas vozes para serem ouvidas. Por fim, a prática torna as meninas mais saudáveis e fortes.

64 UVLO resultados de avaliação por Jane Moura e Thais Olivetti da Empodera - Transformação Social pelo Esporte (Parceira da UVLO).

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

A metodologia do programa UVLO⁶⁵ opera baseada em dois pilares: prover as meninas de acesso à prática do esporte e ao desenvolvimento de suas competências para a vida. As discussões são contextualizadas para a realidade das adolescentes que vivem na periferia do Rio de Janeiro, no Brasil.

Focado em meninas como agentes de mudança, o currículo (UVLO, online) é composto de quatro módulos para um total de 40 encontros, de duas horas de duração cada um. A primeira hora é dedicada à prática esportiva regular e a segunda, ao exercício aprofundado de um dos tópicos do currículo do UVLO, explorando os seguintes temas:

- Desenvolvimento de autoestima e liderança.
- Direitos de saúde, sexuais e reprodutivos.
- Eliminação das violências contra mulheres e meninas.
- Habilidades financeiras e planejamento de futuro.

Por meio do currículo educacional do programa UVLO, as meninas aprendem a pensar em si mesmas como indivíduos iguais e capazes, que podem vencer a discriminação e ser líderes na vida real. A aplicação da metodologia UVLO requer a construção de um ambiente seguro tanto do ponto de vista físico quanto do emocional para as meninas. Espaços seguros precisam ser livres de qualquer tipo de ameaça física ou emocional⁶⁶ para garantir privacidade e confidencialidade no espaço de partilha. É um espaço exclusivo para meninas. Pais, parentes e outras pessoas associadas ao programa podem ser retirados do espaço caso necessário. Sua localização precisa ser acessível e familiar para as meninas – de preferência dentro de suas próprias comunidades.

O currículo do UVLO é uma fonte educacional aberta, portanto, todas as suas ferramentas metodológicas são acessíveis a qualquer pessoa de forma gratuita em qualquer parte do mundo. Nesse sentido, meninas são potenciais multiplicadores de: equidade de gênero, prevenção à violência baseada no gênero e da própria metodologia do UVLO. Passam por um estágio de desenvolvimento em três etapas: i) preparação: como indivíduos desenvol-

65 Inspirado na metodologia do Women Win's GOAL, adaptada ao contexto brasileiro pela Empodera.

66 Garantir que meninas estejam fisicamente seguras exige: ausência de objetos perigosos ou com potencial de causar dano durante as práticas e/ou discussões; um kit de primeiros socorros acessível; equipamento esportivo apropriado para meninas; regras claras para os jogos e atividades e *fair play*; políticas não-violentas; pessoal capacitado (professores de educação física e facilitadores); conhecimento da vizinhança e seus riscos potenciais; garantir hidratação e comida adequada para as meninas; vestiários e banheiros adequados; engajar as meninas em discussões sobre segurança na prática esportiva. Garantir sua segurança emocional exige: engajar as meninas para discutir riscos de segurança e suas soluções; engajar meninas na elaboração e acordos sobre código de conduta; facilitador/professor conscientes de situações de bullying, rumores e comportamentos problemáticos para que possam mediá-los; ensino da comunicação não-violenta e de outras estratégias para resolução pacífica de conflitos; encontros privados em áreas internas; criar um espaço só de meninas; encorajar a diversidade e a inclusão; permitir a discussão de temas sensíveis para as meninas, de forma que sintam confortáveis; moderar o envolvimento da família e da comunidade nesse espaço – banir espectadores regulares durante as discussões e classes, caso necessário; adotar tolerância zero ao abuso e ao assédio sexual – garantir que os participantes e facilitadores saibam como acessar os canais de denúncia apropriados e serviços essenciais, caso necessário. Também encorajamos as organizações a adotarem políticas de segurança para crianças no esporte.

vem autoestima e se tornam conscientes de seus talentos e habilidades, bem como de seu potencial de liderança; *ii*) treino: se conectam e interagem com meninas em suas organizações, aprendendo como se unirem para resolver conflitos e construir relacionamentos saudáveis; e *iii*) jogo: elas atuam e influenciam outras meninas de sua comunidade, aplicando as habilidades desenvolvidas previamente.

Sem dúvida, o programa UVLO vai além de seu currículo aberto e acessível. A ONU Mulheres e a Empodera têm trabalhado para desenvolver capacidades das organizações e dos facilitadores. Grupos de mulheres, ONGs, clubes esportivos, federações e outras organizações comunitárias têm acessado as oficinas e o apoio de mentores oferecidos pelo programa. Mais de dez facilitadores a cada ano passam por um processo de treinamento mais longo e se tornam certificados como Treinadores Master. A meta é aumentar significativamente o número de profissionais e organizações habilitados a atuarem com gênero e esporte.

Adicionalmente, como a maior parte das organizações comunitárias luta com a questão do financiamento, o UVLO oferece suporte financeiro e técnico para as organizações selecionadas implementarem e consolidarem uma abordagem esportiva que responda a questões de gênero em suas práticas e administração. Em suma, os valores concedidos são para a consolidação das capacidades da organização de executar o programa e para mitigar os riscos e vulnerabilidades à violência, tais como o ajuste das horas de treino, envolvendo a comunidade, providenciando material e equipamento adequado para a prática esportiva escolhida.

LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O esporte tem um efeito multiplicador no desenvolvimento de aspectos de saúde, educacionais, de liderança, entre outros. A combinação de espaços seguros e lições sobre habilidades para a vida de forma mais ampla estimulam a autonomia das meninas, conhecimento e domínio sobre o próprio corpo, bem como confiança para acessar serviços essenciais para reduzir a violência contra meninas e mulheres em suas comunidades.

A implementação nas comunidades de periferia do Rio de Janeiro mostrou que o policiamento intensificado e o confronto entre forças policiais e o crime organizado criaram níveis extremamente altos de insegurança que afetam diretamente as rotinas das beneficiárias e facilitadores do programa. Muitas vezes as atividades precisam ser remar cadas devido a tiroteios nas comunidades onde o programa funciona.

A aplicação de levantamentos junto às beneficiárias, com uso de escalas Likert e Binárias – inicialmente voltadas para captar dados mais detalhados dos ganhos por parte das meninas – se mostrou confusa para a maior parte delas. Para o futuro, o programa está preparando levantamentos baseados em questões diretas de comportamento, nas quais as

atitudes escolhidas pelas respondentes podem receber mais ou menos pontos com relação à mudança de comportamento esperada.

A longo prazo, o empoderamento de meninas se traduz em sociedades mais produtivas com maior gozo de direitos por todos. Membros da comunidade – incluindo meninos, amigas, e cuidadores/pais das beneficiárias – terão atitudes melhoradas em função de masculinidades positivas e da liderança das meninas.

REFERÊNCIAS

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019**. 2019. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/09/Anuario-2019-FINAL-v3.pdf>>

BRASIL. MINISTÉRIO DO ESPORTE. **Diesporte**: Diagnóstico Nacional do Esporte, anexo 100: Idade da interrupção da prática de esporte – Gênero. 2015. Disponível em: <<http://arquivo.esporte.gov.br/diesporte/7.php>>

UVLO – UMAVITÓRIA LEVA À OUTRA. **Currículo UVLO**. (online). Disponível em: <<http://www.umavitorialevaaoutra.com.br>>

5.2 O VALENTE NÃO É VIOLENTO (THE BRAVE IS NOT VIOLENT)

Raíssa Vítório Pereira⁶⁷

Em 2015, a ONU Mulheres desenvolveu o currículo “*The Brave Is Not Violent*” (BINV, na sigla em inglês), dentro do guarda-chuva da Campanha da Secretaria Geral da ONU: “*UNITE to End Violence against Women*”, coordenada em conjunto com a ONU Mulheres. O currículo BINV oferece aos professores ferramentas para trabalhar com adolescentes para desconstruir os estereótipos de gênero e comportamento sexistas, enfatizando a responsabilidade de todos com o fim da violência contra as mulheres e meninas.

CONTEXTO

Em parceria com o Instituto Avon em 2018, o programa BINV treinou professores de ensino médio para aplicação do currículo nos estados da Bahia e do Rio Grande do Norte. As Secretarias de Educação e de Políticas para as Mulheres de cada estado definiram as escolas beneficiadas pelo projeto. Um total de 68 professores do Fundamental II e do Ensino Médio foram capacitados no currículo por consultores da ONU Mulheres em duas oficinas presenciais de 36 horas cada um – sendo um para cada um dos estados participantes. Em Natal, foram treinados 38 professores e tiveram acesso ao projeto 10 escolas e 1.700 alunos, enquanto em Juazeiro (BA), foram 30 professores, 6 escolas e 1.062 alunos que participaram de atividades do currículo BINV no âmbito do projeto. O engajamento e o interesse do governo da Bahia em integrar o conteúdo do BINV no currículo de todas as escolas estaduais têm força para impulsionar consideravelmente o projeto.

A efetividade do currículo foi avaliada durante o piloto de implementação em seis escolas de Juazeiro, na Bahia, por uma média de dois meses, na segunda metade de 2018⁶⁸.

RESULTADOS-CHAVE

Em linhas gerais, houve um aumento na consciência dos estudantes sobre leis e serviços essenciais relacionados com a violência contra a mulher, bem como sobre serviços de suporte para sobreviventes da violência. Neste tópico, a mudança foi significativa para estudantes do Fundamental II – meninos e meninas –, particularmente em relação ao Disque 180 (Central de Atendimento à Mulher). A maior parte deles desconhecia até então

67 Raíssa Vitorio Pereira é Assistente Técnica da equipe de Enfrentamento à Violência contra Mulheres da ONU Mulheres Brasil, tem Mestrado em Estudos de Gênero na *University of London*, SOAS.

68 Avaliação do BINV conduzida por Marcio Segundo, consultor da ONU Mulheres.

a existência do serviço e sua capacidade de encaminhamento dos casos para serviços de suporte às sobreviventes de violência. O BINV tem como objetivo tornar os alunos agentes de mudança que ajudem a romper o ciclo de violência, quebrando percepções romantizadas da violência e mostrando as ferramentas e serviços disponíveis de denúncia e assistência. O Disque 180 é um canal nacional e gratuito do governo federal para iniciar processos em casos de violência contra mulher e meninas, bem como para acessar a rede de serviços essenciais e receber orientações sobre direitos e legislação, encaminhando os casos para outros canais quando necessário.

No fim do projeto, a avaliação mostrou que metade dos alunos participantes do BINV afirmaram ter mudado seu comportamento de alguma forma positiva: aumento da consciência sobre a violência contra a mulher e da importância da denúncia, bem como a redução no uso de linguagem discriminatória. A maior parte deles afirmou ainda que o engajamento com o currículo e seus tópicos deveria ser ministrado por períodos mais longos, demonstrando interesse em saber mais e ter mais tempo para refletir sobre os conteúdos explorados.

ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO

Durante a adolescência conceitos, valores e comportamentos sociais são construídos – um momento cheio de reflexões e perguntas. Nesse sentido, o ambiente escolar pode fazer com que os alunos se envolvam e realizem reflexões sobre ideias de igualdade de gênero.

O currículo BINV é composto de seis planos de aula (num total de 21 horas), cada um com duas seções: uma sobre marcas legais e políticas da discriminação e dos estereótipos de gênero; e outra sobre atividades pedagógicas a serem realizadas em sala de aula. Os planos de aula exploram os seguintes tópicos:

- Sexo, gênero e poder
- Violência e suas interfaces
- Estereótipos de gênero e esportes
- Estereótipos de gênero, raça/etnia e mídia
- Estereótipos de gênero, carreira e profissões: diferenças e desigualdades
- Vulnerabilidade e prevenção

As lições refletem sobre o que significa “ser homem” e “ser mulher” e como esses papéis são construídos socialmente baseados em várias formas de desigualdade, discriminação e violência. Desconstruir esses entendimentos é um caminho para nutrir melhores formas de relacionamento e de construção da identidade para acabar com todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas.

LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Em geral, o currículo BINV não mostrou mudanças positivas importantes nos meninos do Ensino Médio ou do Fundamental II. Meninas do Ensino Médio que estavam num relacionamento aumentaram sua percepção sobre o que constitui comportamentos violentos – faltou observação qualitativa, que poderia explicar o aumento discreto nos números de abuso psicológico registrado no período, ou mesmo, como essa nova percepção pode ter levado à redução do abuso físico transformado em psicológico, quando houve uma tentativa das meninas de mudar a dinâmica de poder em seus próprios relacionamentos íntimos. Infelizmente, os dados atuais não permitem chegar a uma explicação sobre o aumento do abuso psicológico. Meninos não apresentaram mudanças significativas em suas atitudes.

Com relação ao plano de aula específico sobre “Violência e suas interfaces”, atitudes e comportamentos violentos foram percebidos como negativos por meninas e meninos do Ensino Médio e por meninas do Fundamental II. Nenhuma mudança positiva de atitude ou comportamento sobre esse plano de aula foi identificado para meninos do Fundamental II. Entretanto, em termos do impacto pretendido para esse plano de aula, meninos do Ensino Médio mostraram uma mudança perceptível de atitude com relação ao reconhecimento de diferentes formas de violência. Esse plano de aula foi efetivo, por exemplo, em reduzir a atitude de culpar a vítima e outros argumentos sexistas em torno de violência física e estupro, particularmente quando ocorrem em ambientes domésticos.

Ao acessar a efetividade do plano de aula “Sexo, gênero e poder”, observou-se o maior impacto positivo do módulo em meninas do Ensino Médio e do Fundamental II. É notável como o currículo BINV alterou as percepções de papéis tradicionais de casamento e maternidade para meninas do Ensino Médio. Entre meninos de Ensino Médio, uma mudança positiva de atitudes com relação a rejeitar papéis tradicionais de gênero e o uso da violência também foi percebido. Entretanto, estudantes do Fundamental II não apresentaram mudanças positivas significativas de comportamentos, exceto por atitudes com relação à homofobia e transfobia com as meninas do Fundamental II mostrando atitudes menos discriminatórias.

Em referência a “Estereótipos de gênero e esportes”, não houve o impacto pretendido nos estudantes do Ensino Médio. Uma explicação possível pode ser a falta de participação de meninas do Ensino Médio em aulas de Educação Física – uma escola participante do projeto tinha apenas um campo e a maior parte dos espaços públicos esportivos da cidade eram usados majoritariamente por meninos. Entre meninos do Fundamental II, efeitos positivos significativos foram identificados, enquanto as meninas mostraram ligeira mudança positiva.

A lição sobre “Estereótipos de gênero, raça e etnia” não teve o impacto pretendido, exceto em relação ao estereótipo do cabelo afro. A maior parte dos meninos e meninas passaram

a perceber o cabelo afro de forma mais positiva do que antes. Isso sugere que um engajamento de curto prazo com essas lições não foi suficiente para quebrar preconceitos racistas arraigados.

Os conteúdos relacionadas a “Estereótipos de gênero, carreira e profissão” teve efeito em meninas do Ensino Médio e do Fundamental II. Elas mostram mudanças positivas em relação a desigualdades no trabalho. Em geral, o módulo não teve o efeito desejado nos meninos, uma vez que não apresentaram mudanças positivas de atitude. Podemos assumir uma possível resistência dos meninos em reconhecer oportunidades desiguais para homens e mulheres, especialmente em posições de liderança.

Em relação ao plano de aula sobre “Vulnerabilidade e prevenção”, houve discreta mudança positiva na atitude de meninas do Ensino Médio em perceber o uso de preservativos como uma possibilidade igual para homens e mulheres, mas nenhum efeito foi observado nos meninos. Em geral, aquelas meninas do Ensino Médio que mostraram atitudes positivas em relação ao sexo seguro desde o início se mantiveram iguais ao longo da avaliação. Nenhuma mudança foi percebida nos meninos do Ensino Médio. Para meninas do Fundamental II, houve mudança significativa de atitudes, enquanto os meninos no mesmo nível de ensino demonstraram mudanças mínimas.

A avaliação do BINV conclui que debater as normas sociais de gêneros e estereótipos é um elemento-chave na prevenção estratégica da violência contra mulheres e meninas. Atividades educacionais têm potencial de influenciar positivamente trabalhando ao mesmo tempo com homens e mulheres para fortalecer relações iguais e respeitadas. Simultaneamente, o currículo demonstra fragilidade em desconstruir estereótipos de gênero nos esportes, na sexualidade e também com relação ao racismo. Por isso, a ONU Mulheres está revisando o currículo do BINV.

5.3 BOTÃO DO PÂNICO NA CIDADE DE VITÓRIA

*Carmen Hein de Campos*⁶⁹

As tecnologias de informação são parte do cotidiano. O celular não é só mais um aparelho para realizar chamadas. Ele é um aplicativo com inúmeras funções, como por exemplo, permitir conversas pelas redes sociais, comunicar-se instantaneamente, compartilhar fotos, documentos, e uma infinidade de outras modalidades de comunicação e informação, incluindo o acesso a diversos serviços, dentre eles a polícia e o poder judiciário.

Os dois mecanismos analisados neste e no próximo artigo 5.4 foram desenvolvidos como ferramentas tecnológicas auxiliares no cumprimento das medidas protetivas de urgência (MPUs) previstas na lei de violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil (Lei Maria da Penha), tais como o afastamento do agressor do lar, a proibição de aproximação da vítima e familiares, a proibição de contato por qualquer meio, dentre outras.

Os aplicativos analisados são:

- Botão do Pânico no estado do Espírito Santo
- PLP 2.0 no estado do Rio Grande do Sul

BOTÃO DO PÂNICO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O Botão do Pânico é um dispositivo de segurança pública (DSP) concedido pela Vara de Violência Doméstica da cidade de Vitória (ES) a mulheres que possuem medida protetiva e estão em situação de risco. Seu objetivo é garantir o cumprimento da medida protetiva de urgência prevista na lei. Esta prática promissora fornece uma ferramenta tecnológica que pode ser um valioso instrumento para segurança das mulheres. Espera-se que o uso da tecnologia impacte positivamente o sistema de segurança e justiça para tornar mais ágil e fácil o acesso das mulheres à proteção legal.

PRINCIPAIS RESULTADOS

O botão é um aplicativo relativamente fácil de usar e pode ser carregado dentro da bolsa. Ao ser acionado, permite que a polícia obtenha a localização exata da mulher e conhecimento da situação de descumprimento da medida protetiva.

⁶⁹ Doutora em Ciências Criminais, Professora do Mestrado e do Curso do Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Pesquisadora no tema da violência contra mulheres.

Pesquisa concluiu que o uso do aplicativo transmitiu uma sensação de segurança em 93% dos casos em que foi acionado. Destes, 11% culminaram em prisão em flagrante dos ofensores. Outro aspecto positivo observado é que as mulheres que acionaram o DSP não relataram novas agressões (TAVARES e CAMPOS, 2018, p.402).

O projeto previa a concessão de 100 aparelhos, mas ao total foram concedidos 61 aparelhos, 23 foram devolvidos e 2 perdidos. Foram 23 acionamentos, sendo 6 indevidos (TAVARES e CAMPOS, 2018, p.410).

Em média, as mulheres permaneceram um ano com o botão.

Em 2013, o Poder Judiciário do estado do Espírito Santo recebeu o Prêmio Innovare de boa prática judicial pelo caráter inovador do projeto e sua criação inspirou outras iniciativas de uso da tecnologia para proteção das mulheres.

CONTEXTO

As taxas de mortalidade de mulheres no Brasil estão entre as mais elevadas no mundo. Em 2018, foram assassinadas 4.519 mulheres no país, sendo que 68% delas eram negras, o que faz com que a projeção de feminicídios seja de uma morte de mulher a cada duas horas (FBSP e IPEA, 2020). Um dos instrumentos previstos na lei para garantir a proteção das mulheres são as medidas protetivas. Em 2017, foram concedidas 236.641 medidas protetivas pelo poder judiciário em todo o país (BRASIL, 2018, p.11). No entanto, a mera concessão da medida não é suficiente, pois é necessário assegurar o seu cumprimento. Nesse sentido, o uso da tecnologia pode ser decisivo na prevenção de violência, pois ao permitir uma resposta rápida da polícia pode garantir segurança à mulher.

Lançado em 2013 como um Projeto Experimental de Fiscalização do cumprimento de medidas protetivas de urgência em favor de Mulheres Vítimas de Violência Doméstica e Familiar, o Botão do Pânico foi desenvolvido em 2012 pelo Instituto Nacional de Tecnologia (INTP) em parceria com o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) e a Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), com o objetivo de auxiliar na aplicação das medidas protetivas de urgência concedidas às mulheres pela Vara de Violência Doméstica e Familiar de Vitória. O projeto piloto foi realizado de abril de 2013 a setembro de 2014 apenas no município de Vitória (ES). Desde 2016, o botão do pânico é distribuído pela Prefeitura de Vitória.

COMO É IMPLEMENTADO

O Botão é um Dispositivo de Segurança Preventiva (DSP) que consiste em um microtransmissor GSM com um GPS integrado que permite a captação do áudio ambiente no mo-

mento da ativação, garantindo o registro fidedigno dos fatos ocorridos quando o aparelho é acionado, facilitando o deslocamento da polícia. Todas as informações sobre a vítima, o ofensor e a situação de descumprimento da medida são armazenadas e podem ser utilizadas posteriormente como prova do fato (TAVARES e CAMPOS, 2018, p. 399). No desenho abaixo é possível visualizar o funcionamento do dispositivo.



Fonte: INTP/SA

O projeto piloto pretendia conceder 100 botões a mulheres. No entanto, apenas 61 deles foram concedidos. A solicitação é feita na Delegacia da Mulher (DEAM), por ocasião do requerimento da MPU, ou na Defensoria Pública. Após, o pedido é analisado pela equipe multidisciplinar do Poder Judiciário que elabora um relatório. O relatório é examinado pelo Ministério Público, que emite parecer (a favor ou contra a concessão), e sua concessão é autorizada pelo juiz, após análise da equipe multidisciplinar. O INPT entrega o botão e orienta a mulher como utilizá-lo e ela passa a ser acompanhada pela equipe multidisciplinar (TAVARES e CAMPOS, 2018, p.408-409).

A equipe multidisciplinar da vara de violência doméstica, ao examinar o pedido de concessão do botão do pânico, considera o histórico, os tipos de violência e o grau de vulnerabilidade. Os critérios objetivos incluem ser residente no município de Vitória; ter no mínimo 18 anos; e possuir medida protetiva deferida. Os critérios subjetivos são manifestar o interesse em receber o dispositivo e uma avaliação de risco baseado no relato de descumprimento de MPU, no potencial risco de reincidência de agressões ou de descumprimento da medida protetiva.

A concessão do botão obedece ao seguinte fluxo:

- Solicitação na Delegacia da Mulher ou Núcleo da Mulher da Defensoria Pública
- Análise do pedido pelo juízo e envio à equipe multidisciplinar
- Apresentação de relatório pela equipe multidisciplinar
- Emissão de parecer do Ministério Público
- Relatório de viabilidade técnica do INTP e da guarda municipal (Prefeitura)
- Concessão do botão do pânico pela vara de violência doméstica e familiar
- Entrega do botão pela equipe do INTP
- Acompanhamento pela equipe multidisciplinar

Em geral, as mulheres permaneceram mais de um ano com o dispositivo, o que sugere a necessidade de um acompanhamento mais próximo pela equipe multidisciplinar (TAVARES e CAMPOS, 2018, p.408-409).

LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A violência doméstica e familiar contra mulheres é uma prática diária na vida das mulheres e difícil de ser rompida em uma sociedade patriarcal. Por isso, quando uma mulher recorre ao sistema de justiça buscando uma medida protetiva é necessário que a resposta seja rápida e que a segurança priorizada. Nesse sentido, a tecnologia do botão do pânico é uma importante aliada, pois permite que as mulheres possam acionar rapidamente o sistema de justiça.

No entanto, a concessão do dispositivo ficou aquém do esperado, pois o Poder Judiciário não concedeu os 100 botões inicialmente previstos e houve apenas 23 acionamentos (por 19 mulheres), demonstrando um baixo uso do aparelho. Não há informações sobre os 42 aparelhos que não foram acionados. No entanto, o Botão transmite uma sensação de segurança, fato relatado pela quase totalidade de mulheres que acionaram o dispositivo. Em 2015, já finalizado o projeto, 36 aparelhos ainda permaneciam com as mulheres, mesmo tendo sido notificadas.

O Botão do Pânico demonstrou ser uma prática promissora, mas a avaliação de sua efetividade na prevenção de novas violências poderia ser aprofundada com informações qualitativas prestadas pelas usuárias, o que contribuiria para aperfeiçoar o seu uso e corrigir possíveis distorções.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2020**: Infográfico. 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/08/atlas-da-violencia-2020-infografico.pdf>>

TAVARES, L. A.; CAMPOS, C. H. Botão do Pânico e Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 396-420, 2018.

5.4 O APLICATIVO PLP 2.0 NA CIDADE DE PORTO ALEGRE

Carmen Hein de Campos⁷⁰

O PLP 2.0 é um aplicativo cuja tecnologia foi desenvolvida sob a coordenação das organizações não governamentais Themis e Geledés em parceria com o Instituto Conceptu Protótipos e Sistema para auxiliar a fiscalização do cumprimento de medidas protetivas concedidas pelo Juizado de Violência Doméstica e Familiar da cidade de Porto Alegre (RS) a mulheres em situação de violência doméstica, familiar ou sexual e diminuir o tempo de resposta da polícia, criar uma rede de informações e acolhimento, ampliar a acessibilidade à rede de cuidados para as mulheres e, ainda, contar com a participação da sociedade civil na luta contra a violência doméstica. O aplicativo é promissor e pode impactar positivamente a comunidade, pois, além da rápida resposta, cria uma rede de acolhimento.

PRINCIPAIS RESULTADOS

Entre 2016 e 2020, o Juizado de Violência Doméstica e Familiar de Porto Alegre disponibilizou 42 aplicativos, quantidade reduzida considerando o número de medidas protetivas concedidas; por exemplo, apenas em 2019 foram concedidas 15.902 medidas.

A segurança é um aspecto reportado como positivo por oito das nove mulheres entrevistadas pela Themis, o que corresponde a 88,8% delas, pois a polícia chega rapidamente no local (THEMIS, 2020).

A mudança no comportamento do agressor também foi um fato observado positivamente por 66,7% das usuárias do aplicativo.

As PLPs que participam do programa consideraram o aplicativo importante para a criação de um vínculo entre a PLP e a usuária.

Todas as 42 mulheres são acompanhadas pelas PLPs.

CONTEXTO

O aplicativo foi idealizado, inicialmente, para concorrer ao Edital Desafio de Impacto Social, promovido pelo Google em 2014, sendo um dos vencedores. Foi instituído no Estado do

⁷⁰ Doutora em Ciências Criminais, Professora do Mestrado e do Curso do Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter). Pesquisadora no tema da violência contra mulheres.

Rio Grande do Sul em 2016 por meio de um Acordo de Cooperação Técnica com o Poder Executivo, o Poder Judiciário (TJRS), a Defensoria Pública do Estado, o Ministério Público do Estado, a Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS) e a Themis.

O aplicativo foi desenvolvido pelo Instituto Conceptu Protótipos e Sistema em parceria com a Themis e Geledés.

Inicialmente o projeto foi concebido como um piloto no bairro Restinga (um dos maiores bairros da capital) para ser posteriormente ampliado para outras localidades, o que não se realizou.

A concessão do aplicativo depende da análise da situação de violência pelo Juizado Especializado de Violência Doméstica. Constatada a situação de risco a vara concede o aplicativo, que é instalado no celular da ofendida.

Quando acionado, o aplicativo aciona a PM e envia um alerta às promotoras legais populares (PLPs) da região. As PLPs são lideranças e ativistas da comunidade que são capacitadas em direitos humanos e das mulheres pela ONG Themis por meio do Projeto de Formação de Promotoras Legais Populares, existente na organização desde 1993. As PLPs atuam voluntariamente na comunidade, promovem a rede de atendimento, fornecem escuta qualificada e auxiliam mulheres em situação de violência doméstica.

O projeto de PLPs já recebeu inúmeras premiações, incluindo o Prêmio Nacional de Direitos Humanos (1996).

O aplicativo PLP 2.0 é uma prática promissora e seus impactos na criação de uma rede de acolhimento a mulheres poderiam ser melhor investigados. No entanto, em 2020, o projeto começou a ser reavaliado pela ONGs e está suspenso.

COMO É IMPLEMENTADO

O funcionamento do aplicativo é simples. A mulher que possui uma medida protetiva dispara o dispositivo quando essa é violada, apertando o botão do aplicativo por cinco segundos; este, por sua vez, aciona a Polícia Militar (PM), que terá como prioridade máxima ir até o local onde a vítima se encontra (THEMIS, 2020). As PLPs da região também são acionadas para posteriormente acompanharem o caso. A conexão entre as PLPs e a mulher em situação de violência doméstica tem como objetivo criar uma rede de acolhimento e de acesso à informação, a fim de facilitar o acesso à justiça e aos serviços públicos. Essa é uma inovação do Projeto PLP 2.0 em relação ao Botão do Pânico, pois, além da PM, as mulheres também acionam a rede de apoio constituída pelas PLPs.

O endereço do local será fornecido para a PM por meio da geolocalização, não sendo necessário que a mulher em situação de violência doméstica o informe por escrito no momento em que aciona o PLP 2.0. O aplicativo também conta com um espaço para que as mulheres registrem pequenas ocorrências de menor potencial de risco, com o intuito de incrementar a produção de provas para instrução dos processos de violência doméstica (THEMIS, 2020).

As mulheres usuárias do aplicativo são aquelas que possuem medida protetiva de urgência. Para serem inseridas na plataforma, estas devem ser previamente selecionadas pela Vara de Violência Doméstica de Porto Alegre, conforme o maior grau de vulnerabilidade a que estão expostas (THEMIS, 2020).



Fonte: Themis, 2020.

Para que possam utilizar o aplicativo, as mulheres devem assinar um termo de uso e responsabilidade, cujo objetivo principal é prevenir alarmes falsos. Além disso, elas recebem um Manual de Utilização do PLP 2.0 e as serventúrias dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher também as orientam sobre como utilizar o aplicativo (THEMIS, 2020). Após a Vara de Violência Doméstica autorizar o uso do aplicativo, a usuária poderá baixá-lo tanto pela plataforma do Google Play quanto pelo App Store.

Além de acionar a polícia militar, o aplicativo simultaneamente envia uma mensagem às promotoras legais populares que vivem no mesmo bairro da mulher em situação de violência doméstica.



Fonte: Themis.

LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O projeto possui baixo custo de reprodução porque depende unicamente da existência de um telefone celular para que possa ser instalado. Nesse sentido, a tecnologia utilizada foi simples, para não dificultar o acesso e sua atualização.

O envolvimento de mulheres da comunidade – PLPs – é um diferencial deste aplicativo, pois permite um acolhimento e uma escuta qualificadas e também a participação da sociedade civil no acompanhamento do caso.

O número reduzido de aplicativos concedidos levanta questionamentos sobre os critérios de análise de risco, o interesse do sistema de justiça em sua manutenção e ampliação e a articulação com as demais instituições, especialmente a polícia.

O PLP 2.0 é uma prática promissora e deve ser ampliado. Seu impacto deve ser melhor analisado. Há necessidade de se entender porque em quatro anos houve um reduzido número de aplicativos concedidos e qual a expectativa do Poder Judiciário e do sistema de segurança.

O envolvimento da comunidade (PLPs) e de ONGs na concepção e acompanhamento é um aspecto relevante deste aplicativo, mas pode ser também fator de tensão, pois pode ser entendido como uma fiscalização dos movimentos sociais às instituições públicas, dificultando sua adesão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília: CNJ, 2018.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da Violência 2020**: Infográfico. 2020. Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/08/atlas-da-violencia-2020-infografico.pdf>>

TAVARES, L. A.; CAMPOS, C. H. Botão do Pânico e Lei Maria da Penha. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 8, n. 1, p. 396-420, 2018.

THEMIS– GÊNERO, JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Relatório PLP 2.0**. Porto Alegre: Themis, 2020. Disponível em: <http://www.themis.org.br>

5.5 O PROJETO NAMORO LEGAL E MINHA AMIGA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (MAIA)

Valéria Scarance⁷¹

#NAMOROLEGAL

No Brasil, a cada ano aumentam os índices de violência contra jovens mulheres. Segundo pesquisas, 66% das mulheres entre 16 e 24 anos sofreram assédio sexual e 42% alguma violência (FBSP, 2020). O risco de óbito é 86 vezes maior para mulheres entre 20 e 29 anos com histórico de violência prévia.

A Lei Maria da Penha prevê no artigo 8º, inciso IX, a abordagem em todos os níveis de ensino dos conteúdos de gênero, raça e violência contra a mulher em todos os níveis de ensino, mas essa determinação raramente é cumprida. Como resultado, jovens ainda reproduzem comportamentos discriminatórios e machistas em suas relações.

Pessoas jovens têm maior dificuldade de reconhecer a violência e impor limites. Seja em razão da inexperiência, seja em razão das paixões próprias da idade, jovens submetem-se mais rapidamente ao isolamento e controle.

Dados de pesquisa realizada em 2014 pelo Instituto Avon com 2046 jovens entre 16 e 24 anos em todo o país revelou que: 43% dos jovens presenciaram violência contra sua mãe e 47% interferiram em sua defesa; 64% desses jovens repetiram o padrão com suas parceiras; 66% das mulheres jovens sofreram violência ou controle pelo parceiro.

Para modificar esse cenário, foi criado pelo Núcleo de Gênero do Ministério Público do Estado de São Paulo o projeto #NAMOROLEGAL, para prevenir a violência no namoro desde o início do processo de dominação, utilizando como estratégia uma linguagem atrativa para o público jovem e o auxílio de uma amiga virtual (robô) chamada de MAIA – minha amiga inteligência artificial.

A cartilha foi idealizada e elaborada por Valéria Scarance, com a colaboração de Marília Taufic, Daniela Saldanha e Fabio Scarance Goulart, com o projeto gráfico de Renata dos Santos Bastos.

71 Promotora de Justiça Coordenadora do Núcleo de Gênero do MPSP. Doutora em Direito e Professora de Direito Processual Penal na PUC/SP.

No desenvolvimento da robô MAIA foram parceiros: Microsoft, Elo Group e Ilhasoft, tendo em vista uma parceria prévia entre a Microsoft e o Ministério Público constante de termo de cooperação com finalidade mais ampla.

COMO É IMPLEMENTADO

PÚBLICO ALVO

Mulheres jovens, especialmente de 16 a 24 anos, tendo em vista que nesta idade há maior vitimização. Além disso, o projeto é destinado a professores e profissionais da rede de ensino, profissionais da rede de atendimento e enfrentamento à violência.

ESTRATÉGIAS

O projeto #NAMORO LEGAL conta com duas ferramentas para conscientizar e prevenir a violência, especialmente, o feminicídio entre mulheres jovens:

- Cartilha Virtual #NamoroLegal, com 07 “Dicas de Namoro” que representam os estágios de uma relação abusiva. A Cartilha foi desenvolvida em linguagem escrita e visual lúdica e atual, não contém referências a termos estigmatizantes como “vítima”, “agressor” e “violência”, palavra que só aparece na última dica, quando já existe uma situação de alerta ou perigo. Por se tratar de um documento virtual, é facilmente compartilhado em grupos, escolas. A cartilha foi lançada no dia 12 de junho de 2019 no formato digital e pode ser encontrada no site no Ministério Público e em página própria. Para o lançamento, houve a impressão de aproximadamente 1.000 cartilhas pelo Ministério Público em parceria com a Microsoft.
- Criação da amiga virtual MAIA, em parceria com a Microsoft, Elo Group e Ilhasoft, para dialogar com jovens por mensagens, oferecendo dicas sobre relações abusivas, namoro, perigos, “território de segurança”, independência, isolamento e outros aspectos, com base nos dados da cartilha. Maia foi lançada no dia 17 de março de 2020 e disponível em página específica até o momento do fechamento do relatório.



Fonte: MPSP

RESULTADOS

A cartilha foi compartilhada espontaneamente em todo o território nacional e, em poucos dias, e chegou aos principais meios de comunicação do Brasil, como televisão, rádio e revistas eletrônicas.

Nos meios de comunicação, foram realizados dois programas específicos sobre a cartilha: um podcast da Revista Cláudia e um Programa na TV Cultura no Papo de mãe.

O projeto inspirou o Projeto de Lei n. Lei 4.318/2019.

Entre março e junho de 2020, a robô MAIA interagiu com 1.600 meninas.

Em junho de 2020, em parceria com o Instituto Avon, foi lançado o GUIA DE BOLSO #NAMOROLEGAL, disponível em formato eletrônico, diante da pandemia.

Até setembro de 2020, foram registrados 516 acessos ao guia, que está disponível no link <<https://institutoavon.mkt.tools/guianamorolegal>>

A cartilha digital também foi compartilhada por e-mail com todos os 3.200 alunos e alunas do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica.

A cartilha pode ser impressa por uma autoridade ou entidade mediante solicitação ao Núcleo de Gênero, ressaltando-se que as despesas com a impressão são por conta da solicitante, que assume o compromisso de não reproduzir parcialmente ou alterar o conteúdo do documento.

Durante o período do lançamento, até março de 2020 (quando as atividades cessaram em razão da pandemia da COVID-19), houve celebração de parceria com oito instituições de sete unidades federativas (Ceará, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul), que resultaram na distribuição de mais de 57 mil cartilhas.



Fonte: MPSP.

LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

A prevenção à violência contra a mulher jovem demanda estratégias específicas de atuação, com linguagem escrita e visual apropriadas para a idade.

O projeto Namoro Legal inovou ao tratar de violência de uma forma leve, atrativa, mas ao mesmo tempo trazendo um conteúdo capaz de orientar jovens em seus relacionamentos.

A cartilha pode ser acessada de qualquer lugar, inclusive de celulares, compartilhada em grupos e utilizada como material de apoio para professores e profissionais da rede de atendimento.

PONTOS FORTES

- A Campanha #NAMOROLEGAL identificou os principais estágios de dominação nas relações como dicas de namoro, atuando como uma importante estratégia de prevenção.
- O conteúdo abrange jovens em relações homo ou heteroafetivas.
- Trata-se de campanha direcionada ao público jovem.
- A cartilha pode ser compartilhada na forma digital ou pode ser impressa pelos interessados após autorização do Ministério Público

DIFICULDADES

- Ausência de recursos para imprimir novas cartilhas.
- Lançamento da MAIA com um prazo definido (a ser avaliado), ante a necessidade de acompanhamento constante de seu conteúdo enquanto inteligência artificial e ausência de recursos para sua manutenção por tempo indeterminado.
- Suspensão das atividades em escolas diante do COVID 19.

REFERÊNCIAS

SÃO PAULO. **Cartilha namoro legal.** (online). Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/namorolegal/>>

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Visível e Invisível:** a vitimização de mulheres no Brasil. 2. ed. 2020. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/visivel-e-invisivel-a-vitimizacao-de-mulheres-no-brasil-2-edicao/>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

INSTITUTO AVON; DATA POPULAR. **Violência contra a mulher:** o jovem está ligado? 2014. Disponível em: <[http://dev-institutoavon.adttemp.com.br/uploads/media/1523997880950-pesquisa%20instituto%20avon_2014%20\(jovens\).pdf](http://dev-institutoavon.adttemp.com.br/uploads/media/1523997880950-pesquisa%20instituto%20avon_2014%20(jovens).pdf)>

MAIA: Minha amiga inteligência artificial. (online). Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/namorolegal/>>

Apoio:

