

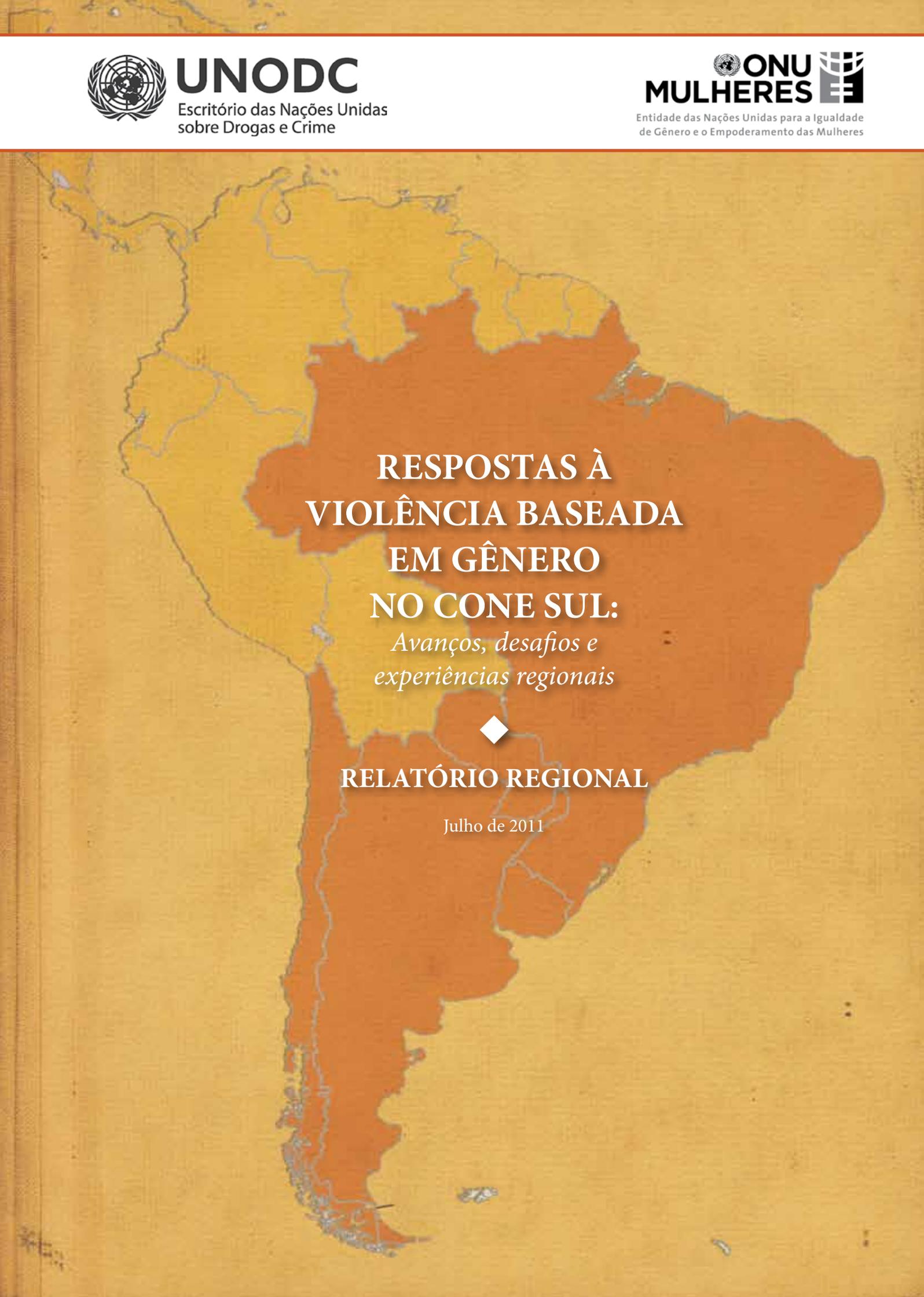


UNODC

Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime

**ONU
MULHERES**

Entidade das Nações Unidas para a Igualdade
de Gênero e o Empoderamento das Mulheres

A map of South America is shown in the background, with the countries of the Southern Cone (Brazil, Paraguay, Uruguay, and Argentina) highlighted in a darker orange color. The rest of the continent is in a lighter orange color.

**RESPOSTAS À
VIOLÊNCIA BASEADA
EM GÊNERO
NO CONE SUL:**

*Avanços, desafios e
experiências regionais*



RELATÓRIO REGIONAL

Julho de 2011

**RESPOSTAS À
VIOLÊNCIA BASEADA
EM GÊNERO
NO CONE SUL:**
*Avanços, desafios e
experiências regionais*



RELATÓRIO REGIONAL

Julho de 2011

Realização

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes – UNODC para Brasil e Cone Sul

Representante Regional

Bo Mathiasen

Coordenação Geral

Nivio Nascimento

Consultora Sênior

Wânia Pasinato

Consultores(as) Nacionais

Beatriz Kohen (Argentina)

Fernando Ismael Martinez Mercado (Chile)

Silvia Beatriz López Safi (Paraguai)

Mariana González Guyer (Uruguai)

Equipe UNODC

Andrea Catta Preta

Daniel Carvalho

Gilberto Duarte

Janaina Homerin

Edição e Revisão

Andrea Catta Preta

Gilberto Duarte

Janaína Homerin

Nivio Nascimento

Diagramação:

Lavinia Goes

Apoio:

ONU Mulheres

As denominações empregadas nesta publicação e a forma em que são apresentados os dados que contém não implicam, por parte do Secretariado das Nações Unidas, juízo algum sobre a condição jurídica de países, territórios, cidades ou zonas, ou de suas autoridades, nem a respeito da delimitação de suas fronteiras e/ou limites.

Siglas

AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AIDS	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
CDE	Centro de Documentação e Estudos (Paraguai)
CEDAW	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CERD	Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial
CESC	Centro de Estudos em Segurança Cidadã - Universidade do Chile
CIM	Centros Integrais da Mulher (Argentina)
CSJN	Corte Suprema de Justiça da Nação (Argentina)
CLADEM	Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher
CMF	Delegacia da Mulher e Família (Argentina)
CMs	Delegacias da Mulher
CNJ	Conselho Nacional de Justiça (Brasil)
CNM	Conselho Nacional das Mulheres (Argentina)
COPEVID	Comissão Permanente de Combate à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Argentina)
DAVV	Divisão de Atenção Especializada a Vítimas de Violência Contra a Mulher, Crianças e Adolescentes (Paraguai)
DEAMs	Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Brasil)
DGPG	Direção Geral de Políticas de Gênero (Ministério do Interior, Uruguai)
DST	Doenças Sexualmente Transmissíveis
ENDSSR	Pesquisa de Saúde Sexual e Reprodutiva (Paraguai)
ENDSSR	Pesquisa sobre Saúde Sexual e Reprodutiva (Paraguai)
ENUSC	Pesquisa Nacional de Segurança Pública (Chile)
FONAVID	Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (Brasil)
GNDH	Grupo Nacional de Direitos Humanos (Argentina)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INE	Instituto Nacional de Estatística (Chile)
INMUJERES	Instituto Nacional das Mulheres (Uruguay)
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESECVI	Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará
MIDES	Ministério do Desenvolvimento Social (Uruguai)
MP	Ministério Público
MS	Ministerio da Saúde (Brasil)
OEA	Organização dos Estados Americanos
OM	Escritório da Mulher (Corte Suprema de Justiça, Argentina)
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU Mulheres	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
REM	Reunão Especializada da Mulher do MERCOSUL
SEDAMUR	Secretaria da Mulher da Presidência da República (Paraguai)
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério de Justiça - Brasil)
SERNAM	Serviço Nacional da Mulher (Chile)
SPM	Secretaria de Políticas para as Mulheres (Brasil)
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes
URAVIT	Unidades Regionais de Atenção a Vítimas e Testemunhas (Chile)
USAID	Agência norte-americana para o Desenvolvimento Internacional
VIH	Vírus da Imunodeficiência Humana

SUMÁRIO

PREFÁCIO	8
AGRADECIMENTOS	9
APRESENTAÇÃO	10
Contextualização histórica e social das respostas dos governos à violência doméstica baseada em gênero na região	11
Marco analítico	13
Violência doméstica baseada em gênero	14
Metodologia dos estudos nacionais	17
Estrutura do documento	18
UM OLHAR COMPARATIVO SOBRE AS RESPOSTAS DOS GOVERNOS À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SEU ENFRENTAMENTO NO CONE SUL	19
Legislação nacional	20
Mudanças legislativas recentes	26
EXPERIÊNCIAS DE TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO, CAPILARIDADE E INTERSETORIALIDADE NAS RESPOSTAS DOS GOVERNOS PARA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO	27
Capilaridade das políticas de gênero	30
Intersetorialidade	31
POLÍTICAS ESPECIALIZADAS PARA ATENÇÃO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO	35
Especialização na área da segurança	36
Especialização na área da justiça	44
Especialização no Ministério Público	49
Especialização na Defensoria Pública	51
Especialização na área da assistência psicológica e social	52
Centros de atenção especializada	54
Serviços telefônicos	57
Casas abrigo	59
Especialização na área da saúde	62
Programas e serviços para atendimento aos agressores	66
ESTATÍSTICAS E DADOS SOBRE A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO: CONHECER PARA PREVENIR	68
Legislação nacional e sistemas de informações	70
A violência doméstica baseada em gênero segundo dados oficiais	71
Femicídios e homicídios	74
Outras pesquisas sobre violência doméstica baseada em gênero	74
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81

TABELAS

Tabela 1 – Tratados internacionais sobre direitos das mulheres	19
Tabela 2 – Legislações nacionais sobre violência contra a mulher	21
Tabela 3 – Mudanças legislativas recentes no Chile e Paraguai	24
Tabela 4 – Mecanismos de gênero no executivo nacional/federal nos países do Cone Sul	28
Tabela 5 – Serviços de orientação/atendimento para mulheres em situação de violência baseada em gênero. Mecanismos de gênero dos governos nacional/federal nos países do Cone Sul	29
Tabela 6 – Mecanismos de gênero e áreas especializadas em políticas de gênero no Poder Executivo nos governos locais.	31
Tabela 7 – Planos, programas e políticas nacionais para a promoção da igualdade de gênero e combate à violência baseada em gênero	32
Tabela 8 – Unidades policiais especializadas para atenção de violência doméstica, familiar ou baseada em gênero.	38
Tabela 9 – Iniciativas de transversalização de gênero no Poder Judiciário	45
Tabela 10 – Serviços especializados de atendimento e orientação a mulheres vítimas de violência doméstica baseada em gênero nos países do Cone Sul	56
Tabela 11 – Serviços telefônicos de orientação para mulheres vítimas de violência doméstica baseada em gênero nos países do Cone Sul	58
Tabela 12 – Serviços de abrigo (casas abrigo) para mulheres vítimas de violência doméstica baseada em gênero nos países do Cone Sul	61
Tabela 13 – Dados policiais sobre violência doméstica baseada em gênero. Argentina, Chile e Paraguai	72
Tabela 14 – Dados do Sistema Judicial sobre violência doméstica baseada em gênero. Argentina, Chile e Uruguai	73



PREFÁCIO

Os países do Cone Sul – Argentina, Brasil, Chile Paraguai e Uruguai – apresentam altas taxas de violência contra as mulheres e, em todos esses países, a exemplo de vários outros ao redor do mundo, esse tipo de violência tende a ser subnotificada. Nesse contexto, a vergonha, o estigma e o medo são impedimentos para a apresentação de queixas formais e a elaboração de políticas públicas capazes de fornecer respostas eficazes para o problema.

Os países em questão contam com legislação relativa aos direitos e à proteção integral das mulheres e de seus filhos e filhas. De maneira geral, pode-se observar avanços consideráveis nos últimos anos a partir de esforços empreendidos por governos e organizações da sociedade civil no Cone Sul.

Dentre esses avanços, encontra-se a criação de unidades policiais com especialização em lidar com mulheres em situação de violência. Em alguns casos, tratam-se de unidades especializadas e, em outros, os governos focaram seus esforços na formação e capacitação de profissionais especializados em diferentes formas de atenção, os quais são distribuídos em unidades policiais que atendem também outros tipos de ocorrências.

Ainda assim, há muito a ser feito para proteger e garantir direitos das mulheres na região do Cone Sul. Os setores de segurança pública e justiça, por exemplo, em associação com a sociedade civil, deveriam garantir às vítimas acesso e encaminhamentos a um leque mais amplo de serviços (assistência jurídica, atenção médica e psicossocial, apoio, abrigo e apoio temporário), oferecidos de forma integrada e intersetorial.

A alta incidência de crimes e violência contra a mulher nos países do Cone Sul justifica a proposta deste Relatório Regional, que está orientado a contribuir para o fortalecimento das respostas dos setores de segurança e justiça aos desafios colocados. Para tanto, o UNODC assumiu a liderança da realização desse estudo em estreita colaboração com a ONU Mulheres, para facilitar processos de comparação e colaboração entre diferentes órgãos de governo e organizações da sociedade civil dos diferentes países que integram o Cone Sul.

Com isso, espera-se que a cooperação internacional facilite aos diferentes atores e instituições envolvidos o intercâmbio de práticas promissoras em termos de legislação, políticas públicas e informações para monitoramento e avaliação das tendências nesse campo.

Bo Mathiasen

Representante do UNODC para o Brasil e o Cone Sul

Rebecca Tavares

Representante da ONU Mulheres para o Brasil e o Cone Sul



AGRADECIMENTOS

A publicação do presente Relatório Regional *Respostas à Violência Baseada em Gênero no Cone Sul: Avanços, desafios e experiências promissoras* foi realizada pelo UNODC – Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime para o Brasil e Cone Sul, em parceria com a ONU Mulheres – Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres. Ambas as entidades desejam expressar seu agradecimento às pessoas e instituições que contribuíram de diferentes maneiras para a preparação da presente publicação. Em particular, deve-se agradecer à Secretaria da Mulher da Presidência da República do Paraguai pelo apoio dado à realização do seminário de lançamento deste Relatório Regional.

Esse trabalho não seria possível sem a participação da consultora sênior Wânia Pasinato e dos consultores nacionais Beatriz Kohen (Argentina), Fernando Ismael Martinez Mercado (Chile), Silvia Beatriz López Safi (Paraguai) e Mariana González Guyer (Uruguai).

Uma menção especial deve ser feita à equipe do UNODC que viabilizou todos os procedimentos financeiros e administrativos, além de aportes técnicos, para a realização dessa publicação. Primeiramente, se agradece a Nívio Nascimento por sua capacidade de coordenar o projeto e o estudo que resultaram neste Relatório. Neste sentido é importante agradecer ao apoio e a amizade de Andrea Catta Preta, Daniel Carvalho, Daniela Faria, Flávia Antunes, Janaina Homerin, Nuni Jorgensen, Rodrigo Vitória e Viviane Valadares. Em especial, é importante agradecer Gilberto Duarte, que foi uma peça fundamental em todas as etapas de implementação desse projeto.

A equipe da representação da ONU Mulheres no Cone Sul também foi fundamental para a viabilização do presente Relatório. Gostaríamos de agradecer, em especial, Rebbeca Tavares, Júnia Puglia, Verônica dos Anjos, Daniela Pinto, Joana Barbosa, Giane Boselli, Luz Alquilante, Carmen Echauri, Irene Rodriguez, Ana Gabriela Fernández, Pilar Urraburu e Diana Monge.

Por fim, é importante agradecer a parceiros governamentais e da sociedade civil que colaboraram com o Relatório nos países do Cone Sul:

- Argentina: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
- Brasil: Aparecida Gonçalves (SPM) e Cíntia Freitas
- Chile: Alejandra Mohor (CESC)
- Paraguai: Luz Gamelia Ibarra (Secretaria da Mulher)
- Uruguai: Marisa Lindner (Ministério do Interior)



APRESENTAÇÃO

O presente Relatório Regional apresenta um olhar comparativo sobre as respostas dos governos da **Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai** – região do Cone Sul – para a erradicação da violência doméstica baseada em gênero. O documento foi elaborado como parte do projeto *Fortalecimento das Delegacias da Mulher e da Sociedade Civil Para Combater a Violência de Gênero na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai (ROA95)*, implementado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) em parceria com a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), e teve por objetivo mapear os contextos normativos nacionais e as políticas públicas nos setores da segurança pública, justiça, saúde e assistência social, que oferecem atenção às mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero.

Outros objetivos do estudo foram: i) identificar os avanços normativos sobre a violência baseada em gênero na região, além de iniciativas que revelem o cumprimento, por parte dos governos, dos compromissos assumidos perante o Sistema Internacional de Direitos Humanos – ONU e OEA – a partir da assinatura e ratificação de acordos internacionais; ii) identificar os avanços no respeito aos direitos das mulheres nas agendas governamentais a partir da transversalização de gênero (“gender mainstreaming”) e da intersectorialidade como condição para a abordagem integral. Estas duas concepções são entendidas como requisitos para a atenção às mulheres que vivem em situação de violência para que possam exercer seus direitos; iii) identificar as experiências promissoras de respostas institucionais; iv) e mapear as lacunas e fragilidades destes processos visando contribuir para sua superação.

Empiricamente, o estudo regional se apóia em pesquisas realizadas em cada país sobre experiências recentes no campo normativo e de políticas públicas para o enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero, com o reconhecimento dos direitos das mulheres, particularmente o direito de viver livre de violência. As Delegacias da Mulher constituem a principal referência para este estudo, uma vez que figuram como a primeira política pública para o enfrentamento do problema em toda a região e, ainda hoje, fazem parte das respostas institucionais de atenção às mulheres que vivem em situação de violência. Além disso, as Delegacias da Mulher, como instância da segurança pública, encontram-se estrategicamente posicionadas no fluxo do sistema de justiça, figurando como a principal porta de acesso à justiça para as mulheres (Observe, 2010).

Contribuem também para este acesso a existência de normativa nacional específica para o enfrentamento da violência e sua interface com o gênero, a implementação de serviços especializados com a perspectiva de atenção integral, a existência de programas de capacitação e formação de profissionais, bem como o desenvolvimento de sistemas de informação para o monitoramento e a avaliação das políticas públicas.

Os estudos nacionais foram orientados por uma proposta comum e metodologia compartilhada e consistiram em cuidadosa atividade de identificação de fontes de informação relevantes ao objeto de estudo, bem como da descrição de seus principais aspectos, apresentados sob uma abordagem analítica a partir do marco conceitual de gênero de direitos humanos.



CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E SOCIAL DAS RESPOSTAS DOS GOVERNOS À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO NA REGIÃO

A partir dos anos 1980, a violência contra as mulheres começa a ganhar espaço no debate público e na agenda política de vários países nos cinco continentes. Na América Latina, de modo amplo e, especificamente, nos países que do Cone Sul – **Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai** –, o contexto de redemocratização política favoreceu a atuação do movimento de mulheres e feministas, principais responsáveis pela denúncia da violência cotidianamente praticada contra mulheres, protegida pelo espaço doméstico, pelos laços familiares e conjugais, pelos costumes e tradições. A partir daquele momento, as diferentes práticas de violência contra as mulheres começaram a ganhar visibilidade e, paulatinamente, num movimento contínuo, mas não isento de reveses, vêm deixando de ser consideradas assunto privado para tornar-se objeto de políticas públicas e leis especiais, as quais colocam sob a proteção do Estado a integridade física e psicológica de mulheres de todas as idades.

Este movimento registrado na região é parte essencial do processo histórico de construção dos direitos das mulheres que tem como marco¹ a *Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher*, patrocinada pela ONU, em 1975, na Cidade do México. A este evento, seguiu-se o lançamento da *Década da Mulher* (ONU, 1975-1985), quando os governos foram convocados a “promover a igualdade de homens e mulheres perante a lei, igualdade de acesso à educação, à formação profissional, além de igualdade de condições no emprego, inclusive salário e assistência social.”² Ainda na década de 1970 foi aprovada a *Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (CEDAW, 1979), que representa um novo marco histórico para o compromisso dos governos com a promoção e proteção dos direitos das mulheres.

Nesta breve cronologia, é importante assinalar que a década de 1990 foi particularmente promissora em termos de inclusão dos direitos das mulheres na agenda mundial de direitos humanos e na pauta política dos governos. Entre os principais³ eventos do período, no que se refere ao reconhecimento dos direitos das mulheres e que contribuíram com os alicerces das políticas para enfrentamento da violência baseada em gênero em diversos países, destacam-se:

No âmbito da Organização das Nações Unidas:

- *Conferência de Viena e seu Programa de Ação* (1993) que enfatizou o reconhecimento dos direitos das mulheres como parte dos direitos humanos, nomeando a violência contra a mulher como violação de direitos humanos;
- *Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência Contra as Mulheres* (1993), que define a violência em suas múltiplas formas de manifestação e reconhece sua prática no âmbito público e privado;

1 Um marco anterior, e não menos significativo, é a instalação, em 1946, da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW), uma instância da Organização das Nações Unidas criada pelo ECOSOC (Conselho Econômico e Social) com as “funções de preparar relatórios e recomendações ao ECOSOC sobre a promoção dos direitos das mulheres nas áreas política, econômica, civil, social e educacional.(...) Atualmente, o trabalho da Comissão está pautado por um plano de trabalho que compreende o período de 2010-2014. Neste plano, o ano de 2013 será dedicado à eliminação e prevenção de todas as formas de violência contra mulheres e meninas”. Fonte: Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/BR). <http://www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/onu-1/CSW%20-%20atualizado.pdf>.

2 <http://www.redemulher.org.br/mundo.html>.

3 O quadro limita-se, propositadamente, aos principais eventos relacionados de forma direta aos direitos das mulheres e os efeitos de discriminação, vulnerabilidade e risco a que estão expostas em razão da desigualdade de gênero. Considerando o recorte conceitual deste estudo, compreende-se que este quadro normativo se insere e só é possível num contexto mais amplo que assegura os direitos humanos como universais, inalienáveis e indivisíveis abrangendo as dimensões econômica, política, sociais e culturais – para todos os homens e mulheres.



- *Conferência sobre População e Desenvolvimento* (Cairo, 1994) e sua *Plataforma de Ação*, especialmente pelo reconhecimento de que “a humanidade não é um todo homogêneo, o Plano se debruça sobre a existência de desigualdades sociais, destacando grupos tradicionalmente mais atingidos por tais desigualdades, dentre eles as mulheres;”⁴ e o reconhecimento dos direitos sexuais e reprodutivos como parte dos direitos humanos;
- *IV Conferência da Mulher em Beijing* e a *Plataforma de Ação Mundial da Mulher* (1995), que impulsionou novo enfoque sobre os direitos das mulheres a partir do conceito de gênero, a noção de empoderamento e da transversalidade de gênero (*gender mainstreaming*)⁵;

No âmbito da Organização dos Estados Americanos, destaca-se a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* (também conhecida como *Convenção de Belém do Pará*, de 1994), cuja relevância está na definição abrangente da violência contra a mulher, que pode ser praticada no âmbito público e privado e também por agentes do estado, seja por sua ação ou omissão.

Este avanço formal no reconhecimento dos direitos das mulheres constituiu um importante instrumento de luta e organização das pautas dos movimentos feministas e de mulheres na América Latina. As reivindicações iniciais pelo fim da impunidade penal foram ampliadas para incorporar demandas que pudessem dar efetividade a estas conquistas, entre as quais figuram as políticas públicas (Machado, 2001) que contribuam para a igualdade entre homens e mulheres, para o acesso aos direitos por todas as mulheres e para promover ações para erradicar a violência baseada em gênero em todas as suas formas.

Os cinco países da região são signatários dos principais documentos internacionais de proteção dos direitos das mulheres, anteriormente mencionados. Compartilham também uma recente experiência de redemocratização política, processo em que a mobilização da sociedade civil organizada foram fundamentais para a retomada do Estado de Direito em cada um dos países. Partícipes desta mobilização, os movimentos feministas e de mulheres lutaram pela anistia política, pela ampliação de direitos para todos e foram responsáveis pela incorporação dos direitos das mulheres nas agendas políticas nacionais e regionais. O relatório nacional da **Argentina** sintetiza o movimento registrado na região ao afirmar que

“(...) esta problemática sólo comienza a visibilizarse y legitimarse como un problema social a partir de la recuperación democrática, con el surgimiento de organizaciones sociales preocupadas con su prevención. Paulatinamente, la violencia contra las mujeres pasa a ser considerada como un problema de derechos humanos, salud pública, y como un obstáculo para el desarrollo y la democracia” (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011:10).

Como parte do fluxo de eventos registrados nas décadas anteriores, a região chega aos anos 2000 com uma significativa agenda de políticas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres que inclui, entre outras iniciativas, a criação de *mecanismos de gênero*. Estes são definidos como organismos governamentais com competências para a articulação interinstitucional e a transversalização do gênero nas políticas públicas, assim como a edição de planos e programas de ação para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres.⁶ Especificamente para

4 Fonte: <http://www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/onu>.

5 Fonte: <http://www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>.

6 A criação dos mecanismos de gênero, ou mecanismos de avanço para as mulheres, é parte dos objetivos estratégicos da Plataforma de Ação de Beijing (1995). No objetivo estratégico H1, os Estados estabelecem o compromisso de “Crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional, cuando no exista, y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno que sea posible; el mecanismo debería tener mandatos y atribuciones claramente definidos; la disponibilidad de recursos suficientes y la capacidad y competencia para influir en cuestiones de políticas y formular y examinar la legislación serían elementos decisivos; entre otras cosas, debería realizar un análisis de políticas y llevar a cabo funciones de fomento, comunicación, coordinación y vigilancia de la aplicación...” Fonte: <http://www.Eclac.Cl/oig/html/niveljerarquico2.Html>



o enfrentamento da violência, uma estratégia que tem sido adotada pelos países na região é a criação de serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência. Entre eles, além das unidades especializadas no âmbito da segurança pública, encontram-se, também, iniciativas nas áreas da justiça, na saúde e no atendimento psicossocial. Todos estes esforços contam ainda com importantes contribuições dos movimentos de mulheres e feministas e de outros segmentos da sociedade civil, que de maneira incessante colaboram para a denúncia das práticas de violência na sociedade e de todas as formas de opressão e discriminação às quais as mulheres estão expostas nas diferentes esferas sociais de que participam. A existência destes setores especializados tem contribuído para dar visibilidade à violência contra as mulheres e para que elas tenham acesso à justiça e aos seus direitos.

Neste cenário de mudanças, também é, reconhecido o fato de que as práticas de violência contra as mulheres, sobretudo aquelas que envolvem parceiros íntimos e relações familiares, persistem em todos os países da região, protegidas pelo silêncio e a discriminação nas comunidades, pela invisibilidade nas estatísticas nacionais, pela resistência de instituições e profissionais em reconhecer estas práticas de violência como violação de direitos humanos, pela desatenção dos governos com estas violações e pelas dificuldades em transformar o reconhecimento *formal* dos direitos em direitos *de fato* para todas as mulheres (Jubb, et al. 2010). Como resultado, quando se observa a vida cotidiana de milhares de mulheres, o reconhecimento de seu direito de viver sem violência e de exercer plenamente a cidadania ainda encontram grandes obstáculos para sua concretização.

Neste sentido, conhecer as iniciativas que estão sendo adotadas pelos países em uma mesma região permite compartilhar experiências e conhecimentos, potencializando as práticas promissoras de enfrentamento da violência contra as mulheres.

MARCO ANALÍTICO

O projeto *Fortalecimento das Delegacias da Mulher e da Sociedade Civil para Combater a Violência de Gênero na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai*, adota a definição presente no Artigo 1º da *Declaração das Nações Unidas sobre Eliminação da Violência Contra as Mulheres* (A/RES/48/104, 20 de dezembro de 1993), segundo a qual a violência contra a mulher é

“qualquer ato de violência baseado em gênero que cause ou possa causar um dano físico, sexual ou psicológico às mulheres ou provocar sofrimento, incluindo ameaças de prática de tais atos, a coerção ou a privação arbitrária da liberdade, quer se registre na vida pública ou na vida privada.”

Incorpora também o texto da Recomendação nº 19, aprovada em 1992 pelo *Comitê de Monitoramento da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher* (CEDAW, 1979), que inclui na definição de discriminação contra a mulher

“a violência baseada no sexo, isto é, a violência dirigida contra a mulher porque é mulher ou que a afeta de forma desproporcional.” (CEDAW, Relatório Nacional sobre o **Brasil**. 2002: 46)

Adota, por fim, a definição presente na *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres* (*Convenção de Belém do Pará*) que estabelece em seu artigo 2º que constitui

“violência contra a mulher a violência física, sexual e psicológica:



- a) ocorrida no âmbito da família ou unidade doméstica ou em qualquer relação interpessoal, quer o agressor compartilhe, tenha compartilhado ou não a sua residência, incluindo-se, entre outras formas, o estupro, maus-tratos e abuso sexual;
- b) ocorrida na comunidade e cometida por qualquer pessoa, incluindo, entre outras formas, o estupro, abuso sexual, tortura, tráfico de pessoas, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no local de trabalho, bem como em instituições educacionais, serviços de saúde ou qualquer outro local; e
- c) perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra”.

Estas definições representam um importante papel na compreensão da violência contra as mulheres como problema social e político, ao nomeá-la como prática que resulta das desigualdades de gênero, reconhecer que podem manifestar-se de diferentes maneiras e comprometer os Estados e seus agentes para que tomem medidas visando à sua erradicação. Além disso, os documentos mencionados (dentre outros) colocam em relevo a violência que se pratica em ambiente privado e aquela que ocorre no espaço público, responsabilizando os agentes do Estado tanto na sua prática quanto na omissão e tolerância com estas violações aos direitos das mulheres.

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO

Desde as primeiras denúncias sobre as violências praticadas contra as mulheres, aspectos como a recorrência de algumas práticas e a forma desproporcional como atingem as mulheres, comparativamente ao homem, já estavam no debate. Num primeiro momento, e mobilizadas pelas campanhas feministas na luta pela igualdade e o reconhecimento do privado como espaço de manutenção da dominação masculina e da desigualdade entre os sexos, as preocupações voltavam-se à violência praticada no ambiente doméstico, das relações familiares e conjugais, as quais eram protegidas pela moral dominante que compreendia o lar como um espaço seguro e a família como instituição sagrada e formada por laços de amor e harmonia.

Na região, as primeiras denúncias referiam-se às agressões físicas que passam a ser reconhecidas como parte do cotidiano de muitas mulheres, meninas e adolescentes, algumas vezes revestidas com um caráter pedagógico e quase sempre protegidas pelo medo, o silêncio e a vergonha. Muitas destas agressões só extravasavam os limites do lar quando resultavam na morte das mulheres, muitas assassinadas por parceiros/ex-parceiros movidos pela “legítima defesa da honra”. Práticas de abuso sexual contra meninas, adolescentes e também entre casais (o denominado estupro marital) eram uma das formas de violência mais invisibilizadas pelo contexto doméstico e familiar. Ainda hoje esta violência continua sendo de difícil detecção, uma vez que o sexo forçado entre casais ainda é percebido como parte dos direitos sexuais relacionados ao matrimônio.

Para o movimento feminista, estas práticas de violência feriam não apenas a integridade física e moral das mulheres, mas afetavam também sua saúde física e mental e anulavam sua capacidade de autodeterminação, o que contribuía para o círculo vicioso da “dominação masculina-submissão feminina” na qual se inseriam as relações entre homens e mulheres. Como resultado destas primeiras denúncias, os movimentos demandavam que o Estado criasse serviços e alterasse leis para erradicar a violência nas relações familiares e conjugais. Com este propósito surgiram as *delegacias da mulher* no **Brasil** e no **Uruguai**, bem como em outros países e regiões.

A presença de feministas na militância e na academia fez com que o reconhecimento da violência contra a



mulher como um problema social fosse ocorrendo na medida em que as práticas de violência eram identificadas, descritas e nomeadas como tais (Soares, 1999; Gregori, 2006), o que deu origem a um duplo movimento de construção da violência contra as mulheres como problema de políticas públicas e como objeto de investigação científica. Neste processo, conceitos teóricos e categorias políticas foram sendo criados simultaneamente, alimentando-se um ao outro, a partir das denúncias, da observação da realidade das mulheres e de suas histórias. Este duplo movimento permanece até os dias de hoje e conhecer a prevalência da violência contra as mulheres e suas características tornou-se condição para a definição e redefinição permanente das lutas políticas pela erradicação de todas as formas de violência baseada em gênero.

A incorporação de uma nova categoria – de violência baseada em gênero – e sua ampliação para abranger ações que ocorrem nos âmbitos público e privado, praticado por diferentes agentes, ainda é recente. Atualmente, se reconhecem diferentes ações, práticas e comportamentos que atingem de forma desproporcional as mulheres e até mesmo as categorias de violência doméstica e violência familiar, presentes nas legislações nacionais e em boa parte da literatura especializada, foram redefinidas para incorporar as práticas de violência psicológica e patrimonial, bem como comportamentos e atitudes que ferem o desenvolvimento saudável e livre das mulheres, independente de sua idade.

“Las prácticas violentas contra la mujer adoptan muchas formas diferentes, que varían de un país a otro, según el contexto cultural, social y religioso, y entre diversas regiones dentro de los países. Por otra parte, las mujeres no constituyen un grupo homogéneo. Las diferencias en cuanto a etnicidad, situación social, religión y edad dan a entender que las mujeres experimentan actos de violencia similares de manera diferente. Algunos grupos de mujeres en particular son más vulnerables a la violencia y, por tanto, requieren tratamiento especial y servicios de apoyo”. (ONU, 2010)

Avançou também o reconhecimento de que a violência nas relações familiares aumenta o risco e a exposição de mulheres, meninas e adolescentes a outras formas de violência, como a exploração sexual, o tráfico de mulheres, o assédio sexual, a feminização do HIV e da aids, entre outras. Com tantas conexões e descobertas, ganha sentido a afirmativa de Soares (1999), para quem “os esforços classificatórios, neste campo, produzem resíduos que demandam, permanentemente, novas demarcações.” (p. 38)

As diferentes categorias presentes na literatura especializada e que são utilizadas para nomear a “violência contra a mulher” têm sido problematizadas, reconhecendo-se o peso político a elas associado e o jogo de luz-sombra que podem produzir sobre o problema que se pretende revelar: a violência contra a mulher como resultado da desigualdade de poder nas relações sociais.

Para a realização deste estudo regional, levando em consideração toda esta complexidade que caracteriza este campo político e de estudos, adotou-se como objeto de análise a violência doméstica baseada em gênero, categoria que se define a partir de um conjunto de pressupostos. Primeiramente, levou-se em consideração que em quatro países – **Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai** – as leis nacionais se referem à categoria de violência doméstica em sua definição.

O segundo pressuposto considera que, embora a maior parte destas leis não tenha uma abordagem de gênero (a qual é encontrada apenas na Lei Integral recém aprovada na **Argentina** e na Lei 11.340/2006 no **Brasil**), é bastante conhecida a predominância de mulheres e meninas entre as vítimas de violência doméstica, seja ela praticada por familiares ou parceiros afetivos, atuais ou passados, com os quais convivam ou tenham convivido. Neste sentido, a definição utilizada neste estudo recorre à formulação proposta por Saffiotti (1999) para quem a categoria “violência doméstica” é mais ampla que as relações familiares e extravasa o espaço físico da casa por compreender o território simbólico do *domus* abarcando as relações de afeto e subordinação ao dono da casa.



Um terceiro pressuposto para esta escolha recai sobre a aparente tensão entre os investimentos políticos que vem sendo realizados pelos governos para a formulação de políticas e programas de ação, criação de serviços e aprovação de leis que visam coibir esta violência e a fragilidade destas iniciativas diante de obstáculos que limitam o gozo da vida livre de violência por mulheres e meninas.

Por fim, este recorte analítico se aplicou sem prejuízo das definições normativas adotadas neste estudo, e justifica-se pelo fato, amplamente documentado na literatura nacional e internacional, de serem estes os casos que são denunciados com maior frequência nas instâncias especializadas das áreas de segurança pública e justiça em todos os países da região.

As análises apresentadas neste Relatório desenvolvem-se a partir dos conceitos de **gênero e poder**. A definição de gênero é aquela formulada por Joan Scott (1988), segundo a qual os papéis sexuais de homens e mulheres são construções sociais e resultam de arranjos históricos, políticos e sociais, ou seja, variam de sociedade para sociedade e ao longo do tempo. Dito de outra forma, embora os papéis sociais masculino e feminino sejam construídos a partir de diferenças biológicas (sexuais), não se referem a categorias “naturais” e fixas, mas apresentam diferentes configurações entre/intra sociedades e ao longo da história sendo, portanto, passíveis de transformação. Para Scott, uma vez que resultam de processos políticos, as relações de gênero são também relações de poder, nas quais e através das quais as diferenças sexualmente percebidas entre homens e mulheres são traduzidas em papéis socialmente construídos, hierarquizadas em termos das categorias de público x privado, dominação x subordinação e, finalmente, convertidas em desigualdades no exercício do poder. A partir deste marco analítico, ao tratar da violência baseada em gênero esta será entendida como resultado de relações desiguais entre homens e mulheres, nas quais às mulheres, historicamente, se atribuem os papéis de submissão e de menor poder.

Encontra-se, ainda, na definição de gênero um segundo aspecto de grande relevância para compreender o impacto da violência na vida das mulheres e os desafios colocados ao seu enfrentamento. Trata-se da **interseccionalidade de gênero** (Collins, 2008 apud Jubb, 2008) com outros marcadores sociais, tais como raça/cor e etnia, geração, orientação sexual, filiação religiosa, procedência de classe ou regional, entre outros. A idéia subjacente é que cada indivíduo – homem e mulher – tem sua identidade social constituída por diferentes marcadores e suas combinações (intersecções) definem as experiências e oportunidades de cada um, e podem contribuir para tornar ainda mais intensa a opressão e a violência, bem como tornar desiguais os processos de fortalecimento dos sujeitos e a aquisição de instrumentos para o acesso e exercício efetivos de seus direitos.

A partir da *Plataforma de Ação de Beijing* (Beijing, 1995) o conceito de gênero também foi incorporado às estratégias para promoção dos direitos das mulheres com o enfoque de **transversalidade de gênero**⁷ (*gender mainstreaming*), que parte do reconhecimento de que as políticas públicas interferem de forma diferenciada na vida de homens e de mulheres. Na forma tradicional de desenvolvimento destas políticas, estas acabam por contribuir para a manutenção das desigualdades baseadas em gênero. Se planejadas sob o enfoque de gênero e poder poderão contribuir para melhorar a distribuição de poder entre homens e mulheres, tornando as relações mais equilibradas e igualitárias. A abordagem de gênero na formulação de políticas públicas implica reconhecer as mulheres como sujeitos de direitos com autonomia para participar na vida pública. Permite, também, a diferenciação conceitual entre políticas de gênero – orientadas para estratégias de exercício de direitos – políticas para mulheres – que adotam uma lógica assistencialista e contribuem para a manutenção dos papéis tradicionais de homens e mulheres na manutenção da família (Bandeira, 2005).

7 <http://www.sepm.gov.br/articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>



METODOLOGIA DOS ESTUDOS NACIONAIS

Para alcançar o objetivo do projeto de contribuir para o fortalecimento das instituições públicas que atuam no enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres na **Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai**, optou-se por uma metodologia que pudesse ser aplicada de forma compartilhada, obtendo-se em cada país informações para serem analisadas por meio de uma perspectiva comparativa.

Apesar das semelhanças já identificadas entre os contextos nacionais – experiências recentes de redemocratização política, presença ativa do movimento de mulheres e feministas, o compromisso com os tratados internacionais de direitos das mulheres, a existência de leis especializadas, entre outros – estabelecer um eixo de análise que destaque os aspectos comuns, sem perder a riqueza das especificidades locais, não é tarefa fácil. Isso porque também existem diferenças significativas entre os países, que estão relacionadas, por exemplo, com a extensão e características territoriais, com a composição da população segundo raça/etnia, condições econômicas e sociais, acesso à justiça, diferenças culturais, organização política dos Estados e de suas instituições e, inclusive, na forma como definem e incorporam a perspectiva de gênero em suas leis, programas e planos de ação.

A proposta metodológica adotada neste estudo consistiu em definir um conjunto comum de temas que deveriam ser investigados em cada país. Entre os temas, estão os já mencionados acordos internacionais e sua recepção no contexto jurídico nacional, as leis nacionais para o enfrentamento da violência doméstica, familiar ou intrafamiliar, com descrição de suas principais características. Dedicou-se, também, extensa consulta sobre as experiências de transversalidade de gênero e intersectorialidade e a existência de serviços especializados nas áreas de segurança, justiça, saúde e assistência social, com descrições sobre suas principais características (institucionalidade, missão institucional, capacitação dos profissionais, entre outros). Por fim, procurou-se obter informações sobre a violência doméstica baseada em gênero, a partir de dados estatísticos, sistematizados e acessíveis e/ou pesquisas de vitimização, *surveys* e pesquisas de opinião.

O estudo não teve a pretensão de abarcar todas as respostas institucionais para o enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero em cada país. A cobertura territorial dos serviços, leis e dados estatísticos coletados é variável, respeitando-se a organização política dos países⁸ e o tempo disponível para a realização da pesquisa. Em decorrência dessas diferenças optou-se por obter informações mais abrangentes, relacionadas às políticas de alcance nacional, o que foi possível no **Chile, Paraguai e Uruguai**. Na **Argentina** foram privilegiadas informações sobre a Província de Buenos Aires e sobre a Capital Federal – Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA) – região que concentra o maior número de políticas e experiências de enfrentamento à violência doméstica baseada em gênero no país. No **Brasil**, a pesquisa valeu-se, principalmente, de fonte documental secundária, utilizando relatórios de pesquisa nacionais que apresentam balanços das políticas nos estados e municípios, bem como as políticas coordenadas pelo governo federal. Entre as fontes de informações e dados utilizados encontram-se documentos normativos, relatórios oficiais de diagnóstico e monitoramento, sítios da internet, relatórios de pesquisa e entrevistas com responsáveis pelas políticas públicas e programas direcionados ao enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero. Espera-se que o estudo contribua para o debate e sirva como insumo para outras pesquisas mais abrangentes e com metodologias distintas.

⁸ Argentina e Brasil são repúblicas federativas que se dividem em unidades federativas (províncias e estados, respectivamente, em cada país), sendo estas compostas por departamentos e partidos (Argentina) e municípios (Brasil). Nestes dois países, além das políticas definidas a partir dos Executivos Federais, encontram-se também algumas políticas locais, no plano das províncias, estados e municípios que se executam de forma independente ou coordenada com o governo. O Chile e Paraguai adotam o regime Republicano e no Uruguai encontra-se o Governo Central com governos departamentais e municipais eleitos. Todos os países adotam regime presidencialista.



ESTRUTURA DO DOCUMENTO

Este Relatório sistematiza as informações de cada país e apresenta uma análise sobre as fortalezas e as debilidades existentes, bem como os desafios que estão colocados para a consolidação da cidadania com a perspectiva de gênero.

O texto se debruça sobre os principais aspectos abordados nas pesquisas realizadas em cada país, colocando em relevo o que há de comum na região e o que é específico de cada país. Destaca também as experiências de transversalidade de gênero e intersetorialidade nas políticas. Apresenta uma cronologia da adesão aos tratados internacionais de direitos das mulheres e sua recepção nos contextos políticos nacionais com desdobramento na aprovação de leis nacionais especializadas para a prevenção, sanção e erradicação da violência doméstica, familiar ou intrafamiliar. A existência de leis especializadas é analisada à luz do marco analítico adotado no projeto, contribuindo com reflexões sobre os desafios que estão colocados à incorporação da perspectiva de gênero e à proteção dos direitos das mulheres. Inclui também uma análise sobre os serviços especializados para o enfrentamento da violência baseada em gênero, com as experiências nas áreas da segurança pública, na Justiça, Assistência Social e Saúde. Em seguida são abordados os temas dos sistemas de informações, a existência de dados estatísticos e pesquisas sobre a violência doméstica baseada em gênero. Por fim, são apresentadas as experiências voltadas para a atenção com o agressor. Ao final são retomados os principais aspectos que são apresentados segundo suas fortalezas, suas debilidades, bem como os desafios que estão colocados para a consolidação da cidadania com a perspectiva de gênero na região.



UM OLHAR COMPARATIVO SOBRE AS RESPOSTAS DOS GOVERNOS À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA SEU ENFRENTAMENTO NO CONE SUL

No marco do processo de redemocratização política que tomou conta da região a partir dos anos 1980, um dos avanços mais significativos para a reconstrução do Estado de Direito foi o reconhecimento, em cada um dos países, dos tratados internacionais de proteção de direitos humanos para todos os cidadãos e cidadãs.

Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai assinaram e ratificaram os principais tratados internacionais que se referem aos direitos das mulheres, um processo impulsionado pela presença ativa dos movimentos de mulheres e feministas tanto no plano nacional quanto internacional. O quadro abaixo sintetiza os marcos históricos com relação aos principais tratados de reconhecimento dos direitos das mulheres.

TABELA 1 – TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE DIREITOS DAS MULHERES

Tratado	Ano	Países da Região e anos da ratificação				
		Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
<i>Organização das Nações Unidas (ONU)</i>						
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)	1979	1985	1984	1989	1986	1981
Convenção sobre os Direitos da Criança	1989	1990	1990	1990	1990	1990
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	1965	1969	1969	1971	2000	1969
Protocolo Facultativo da CEDAW	1999	2007	2002	***9	2001	2001
<i>Organização dos Estados Americanos (OEA)</i>						
Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (<i>Convenção de Belém do Pará</i>)	1994	1996	1995	1996	1995	1996

Fonte: Relatórios Nacionais da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai (UNODC, 2011). Cladem, 2005 (para dados sobre o Brasil e a Convenção sobre Discriminação Racial)

O movimento regional de ratificação dos tratados internacionais foi equilibrado. Nos anos 1980 os cinco governos ratificaram a CEDAW. Nos anos 1990 ocorreu a ratificação da *Convenção de Belém do Pará* e, finalmente, nos anos 2000 a ratificação do *Protocolo Facultativo da CEDAW*. Neste caso, com exceção do **Chile** que ainda não ratificou o documento. Nos anos seguintes estes acordos foram formalizados por meio de leis internas que passam a integrar os contextos normativos nacionais. Os relatórios nacionais ressaltam também a importância da reforma legislativa nacional, sobretudo com as novas Constituições aprovadas no marco da transição para o regime democrático.

Em um documento de balanço sobre as ações legislativas para enfrentar a violência doméstica no continente latino-americano, o CLADEM – *Comité de America Latina y El Caribe para la Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer*, avalia que este contexto representou um desenvolvimento conceitual, normativo e de mecanismos no plano internacional e regional no que tange à elaboração de leis e políticas para a eliminação da discriminação e da violência

9 Pendente de ratificação



contra as mulheres (2005: 142). No entanto, o mesmo documento alerta que este processo não se deu sem obstáculos, entre os quais se destacam a pressão dos setores conservadores das sociedades, principais opositores dos direitos das mulheres.

Neste sentido, como importante sinalizador do compromisso assumido pelos governos diante da comunidade internacional, a partir dos anos 1990 os países também aderiram ao sistema de monitoramento de implementação dos acordos internacionais, prestando contas aos *comitês de monitoramento da CEDAW* e da *Convenção de Belém do Pará (MESECVI)*. Os *comitês* atuam de maneira contínua, por meio da revisão e da análise de relatórios elaborados pelos governos ou pela sociedade civil organizada (“os relatórios sombra”), com a formulação de pareceres e recomendações para que os governos busquem aprimorar a transversalidade de gênero nas políticas nacionais e a abordagem integral da violência contra as mulheres de modo que os acordos internacionais sejam implementados de forma efetiva, eficaz e integral.

LEGISLAÇÃO NACIONAL

Animados por este contexto internacional, a partir dos anos 1990, vários países da América Latina aprovaram legislação especial para prevenir e erradicar a violência nas relações domésticas e familiares (CLADEM, 2000). Na região analisada neste estudo, esta mudança se inicia em 1994, quando **Argentina** e **Chile** foram pioneiros na aprovação de leis para coibir a violência familiar e a violência intrafamiliar, respectivamente. Mais tarde, já nos anos 2000 os outros países aderiram a este movimento: em 2000, o **Paraguai** aprovou a *Lei Contra a Violência Doméstica*, em 2002, o **Uruguai** aprovou a *Lei de Violência Doméstica* e, mais recentemente, o **Brasil**, que aprovou, em 2006, a *Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*. Em 2005, o **Chile** aprovou a Lei 20.666 sobre Violência Intrafamiliar, que substituiu a lei de 1994.

Mesmo que a maior parte destas leis não privilegie a proteção das mulheres em situação de violência doméstica e/ou familiar, nem incorpore dispositivos específicos para sua proteção sob a perspectiva de gênero, sua aprovação é descrita como um marco histórico para as lutas feministas e para o reconhecimento dos direitos das mulheres, uma vez que formalizam o reconhecimento por parte dos Estados de que a violência que ocorre no espaço privado também deve ser tratada como uma violação de direitos e enfrentada por meio de políticas públicas.

Os Relatórios Nacionais relatam, também, que está em curso um importante processo de aperfeiçoamento dessas leis para sua melhor adequação às normas internacionais, com a incorporação da perspectiva de gênero e o reconhecimento da violência contra as mulheres como violação de direitos humanos.

O quadro a seguir sintetiza as principais características das leis nacionais. Na seqüência serão abordadas as mudanças recentes que estão em curso para dar amplitude e efetividade aos direitos das mulheres nos cinco países.



TABELA 2 – LEGISLAÇÕES NACIONAIS SOBRE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Lei	Lei 26.485/2009 de proteção integral para prevenir, sancionar, e erradicar a violência contra a mulher nos âmbitos em que desenvolvam suas relações interpessoais.	Lei 11.340/2006 aplica-se à violência doméstica e familiar contra a mulher.	Lei 20.066/2005 de Violência Intrafamiliar.	Lei 1600/2000 sobre a Violência Doméstica.	Lei 17.514/2002 – Lei de Violência Doméstica
Definição de violência	A violência a que se refere a lei compreende “toda conduta, ação ou omissão que, de maneira direta ou indireta, tanto no âmbito público como no privado, baseada em uma relação desigual de poder, afete a vida, liberdade, dignidade, integridade física, psicológica, sexual, econômica ou patrimonial das mulheres, assim como sua segurança”.	O Artigo 5º configura a violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada em gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente da coabitação.	O Artigo 5º da Lei 20.066 assinala que “Será constitutivo de violência intrafamiliar todo maltrato que afete a vida ou a integridade física ou psíquica de quem tenha ou tenha tido a qualidade de cônjuge do ofensor ou uma relação de convivência com ele; ou seja parente por consangüinidade ou por afinidade em toda a linha reta ou colateral até o terceiro grau inclusive, do ofensor ou de seu cônjuge ou de seu atual convivente.”	O Artigo 1º, § 1º “toda pessoa que sofra lesões, maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais por parte de um dos integrantes do grupo familiar, que compreende o originado pelo parentesco, no matrimônio ou união de fato, ainda que se tenha cessado a convivência, da mesma maneira no suposto de companheiros que não conviventes e os filhos, sejam ou não comuns”.	Violência Doméstica: “toda ação ou omissão, direta ou indireta, que por qualquer meio depreciativo, limitando ilegitimamente o livre exercício ou goze dos direitos humanos de uma pessoa, causada por outra com a qual tenha ou haja tido uma relação de namoro ou com a qual tenha ou haja tido uma relação afetiva baseada na coabitação e originada por parentesco, por matrimônio ou por união de fato”.
Tipo de violência	Violência física, sexual, simbólica, e econômica, patrimonial e psicológica.	Violência física, sexual, psicológica, moral e patrimonial.	Violência física, psicológica ou emocional, sexual e patrimonial.	Violência física, psicológica ou emocional, sexual e patrimonial.	Violência física, psicológica ou emocional, sexual e patrimonial.
Âmbito do direito	Direito Civil	Direito Civil e Penal	Direito de Família e Penal	Direito Civil	Direito de Civil – Direito de Família
Tipo de medidas de natureza cível	Medidas cautelares de proteção para a(s) vítima(s).	Medidas cautelares de proteção para a(s) vítima(s).	Medidas cautelares de proteção para a(s) vítima(s).	Medidas cautelares de proteção para a(s) vítima(s).	Medidas cautelares de proteção para a(s) vítima(s).



Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Reconhecimento de Delito	Nos casos de lesões sérias, incluindo violência sexual, os juízes de família têm competência para derivar o caso para o foro penal.	Qualquer ação ou omissão que se enquadre no artigo 5º e 7º da Lei poderá ser processada através do Código Penal Brasileiro	Cria o delito de “maltrato habitual”. Modifica o Código Penal, aumentando em um grau as penas de reclusão em caso de lesões causadas por violência intrafamiliar	O Código Penal não define a violência contra a mulher como um tipo penal específico, se incluem uma série de delitos que têm como principais vítimas as mulheres de diferentes idades	Artigo 321 do Código Penal, o juiz pode tipificar situações de violência doméstica como lesões, ameaças, homicídios e outros delitos previstos no Código Penal.
Tipos Penais Especiais	Em matéria penal na Argentina, não existem atualmente delitos autônomos que sancionem a violência especificamente contra a mulher, nem a violência doméstica. As sanções penais aplicáveis em casos de violência sexual, agressões físicas e morte nesses contextos, são as estabelecidas para os delitos comuns, aplicando agravantes punitivos por razão do vínculo entre as partes.	“Violência Doméstica”. Incluiu no artigo 129 § 9º “se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade. A Lei 11.340/2006 modificou o texto, majorando a pena que passou a ser de detenção, de três meses a três anos.	Delito de “maltrato habitual” definido como “exercício habitual de violência física ou psicológica em relação a qualquer das pessoas referidas no artigo 5º desta lei...” (artigo 14) Sanção prevista: pena privativa de liberdade, variando de 61 a 540 dias, o que na legislação penal chilena corresponde à prisão em grau mínimo.	Artigo 229 do Código Penal tipifica a violencia familiar como “El que, en el ámbito familiar ejerciera, o sometiera habitualmente a violencia física o dolores psiquicos considerables sobre otro con quien conviva, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.”	Artigo 321 bis do Código Penal contra a violência doméstica “Aquele que, no âmbito familiar, exerça ou submeta habitualmente a violência física ou dores psíquicas consideráveis sobre outro com quem conviva, será castigado com pena privativa de liberdade de até dois anos ou multa.”
Jurisdição	Juízados de Família	Juízados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher	Dupla jurisdição para o conhecimento dos casos de Violência Intra Familiar: se não há delito serão competentes os Tribunais da Família. Caso contrário, a investigação criminal corresponderá ao Ministério Público, no marco do procedimento penal ordinário ante um tribunal de garantia.	Juízados de Paz	Juízados de Família Especializados apenas em Montevideo. No interior do país, a lei é aplicada nos Juizados de Família e Juizados de Paz

Fonte: Relatórios Nacionais sobre Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai (UNODC, 2011). Brasil: Lei 11.340/2006, Cladem, 2005.



Na região predominam leis de violência doméstica e familiar cuja proteção se estende a todos os membros da família, independente do sexo e idade das vítimas. A definição de grupo familiar compreende, em linhas gerais, relações constituídas por consangüinidade, afinidade ou afetividade. À exceção das experiências do **Brasil** e da **Argentina**, a legislação não contempla medidas específicas para a proteção das mulheres em situação de violência baseada em gênero. Como colocado no marco analítico deste relatório, as categorias violência doméstica, violência familiar/intrafamiliar, carregam um peso político importante e acabam provocando um jogo de luz-sombra “que dilui as questões de gênero, ou, caso as incorpore, não reconhece suas características essenciais (...)” (CLADEM, 2000: 182). Desta forma, ainda que a aprovação destas leis represente um passo importante para dar visibilidade ao problema da violência nas relações familiares e para pressionar os Estados a cumprir os compromissos assumidos perante a comunidade nacional e internacional para a defesa dos direitos humanos de seus/suas cidadãos/cidadãs, o reconhecimento das desigualdades de gênero e como isto afeta a vida das mulheres e seu desenvolvimento ainda é incipiente.

Documentos elaborados pelos organismos internacionais de direitos humanos e os *Comitês de Monitoramento CEDAW* e da *Convenção de Belém do Pará*¹⁰ têm manifestado preocupação com o tema das leis para o enfrentamento da violência doméstica e familiar, predominantes no continente latino-americano. Entre as recomendações apresentadas constam: a incorporação de outras formas de violência às quais as mulheres estão expostas – além da violência doméstica e familiar; a explicitação do componente de gênero como causa da violência, enfatizando a desigualdade histórica na distribuição do poder; e a interseccionalidade de gênero com outros marcadores sociais que produzem desigualdades sociais como raça/cor, etnia, geração, orientação sexual, procedência regional, e o reconhecimento desta violência como violação de direitos humanos.

A **Argentina** foi o primeiro país a adotar as recomendações internacionais e, em 2009, aprovou a *Ley 26.485 – Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar e Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales*. Apesar de seu caráter abrangente, a nova legislação continua a ser de natureza cível, com previsão de medidas de proteção e cautelares, sem ampliar as medidas punitivas de responsabilização criminal daqueles que a praticam – outra recomendação presente nos documentos internacionais (ONU, 2009).

No **Brasil**, a Lei 11.340/2006 também se limita à violência doméstica e familiar, mas diferente das outras leis, aplica-se apenas para vítimas mulheres e define esta violência como baseada em gênero. A lei reconhece ainda a violência como violação de direitos humanos (artigo 6º) e abrange medidas cíveis e criminais.

Em todos os países, as formas de manifestação da violência doméstica e/ou familiar/intrafamiliar abrange a violência física, sexual, psicológica ou emocional, moral (**Brasil**), simbólica (**Argentina**) e patrimonial ou econômica. Na **Argentina**, a legislação prevê que estas formas de violência podem concretamente se expressar como violência mediática, institucional, obstétrica, laboral e doméstica.

Quanto às respostas judiciais, predominam aquelas no âmbito do Direito Civil e de Família, com a previsão de medidas cautelares e de proteção para as vítimas – por exemplo, o afastamento do agressor do local de residência da(s) vítima(s) e a devolução de bens/documentos que pertençam à(s) vítima(s), entre outras que visam à proteção da integridade física das vítimas.

Uma diferença significativa entre os países pode ser encontrada no reconhecimento da violência como delito/crime e sua conseqüente abordagem para a responsabilização criminal:

10 Ver por exemplo: Handbook for legislation on violence against women (DAW, 2009) e Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar Contra las Mujeres (OPAS, 2004), as Recomendações do Comitê CEDAW aos países, mencionados nos Relatórios Nacionais e no Relatório Hemisférico do Comitê de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI, 2009).



Na **Argentina**, de acordo com o Relatório Nacional

“no existen actualmente delitos autónomos que sancionen la violencia específicamente contra la mujer, ni la violencia doméstica. Las sanciones penales aplicables en casos de violencia sexual, agresiones físicas, y muerte en esos contextos, son las establecidas para los delitos comunes, aplicando agravantes punitivos por razón del vínculo entre las partes.”(p. 23)

No **Brasil**, a “violência doméstica”¹¹ está tipificada no Código Penal e compreende os crimes de lesões corporais. No entanto, a lei prevê que toda ação ou omissão prevista em seu artigo 5º pode ser processada pela via criminal, aplicando-se os artigos correspondentes do Código Penal.

No **Uruguai**, a criação do novo tipo penal ocorreu em 1995, por meio da *Ley de Seguridad Ciudadana* que criou o delito de violência doméstica.¹²

No **Chile**, a Lei 20.066/2005 criou o delito de “maltrato habitual”, ampliando a definição de delito que se encontrava na *Lei de Violencia Intrafamiliar* de 1994.¹³

O Código Penal no **Paraguai**¹⁴ foi alterado para contemplar o delito de “violência familiar”, que também adota o critério da “habitualidade” do comportamento para a tipificação do crime.

Presentes nas leis do **Chile** e **Paraguai**, os critérios para definição de habitualidade são diferentes em cada país

TABELA 3 – MUDANÇAS LEGISLATIVAS RECENTES NO CHILE E PARAGUAI

<p>Chile Lei 20.066/2005</p>	<p>“Como criterios para examinar la habitualidad, la ley menciona el ‘número de actos ejecutados’ y su ‘proximidad temporal’, con independencia de que la víctima haya sido una misma. Sin perjuicio de ello, no se considerará para el efecto de este conteo aquellos hechos respecto de los cuales haya recaído sentencia absolutoria o condenatoria. La sanción prevista para este delito es una pena privativa de libertad, en un rango de 61 a 540 días, lo que en la legislación penal chilena corresponde a presidio menor en su grado mínimo.¹⁴ Sin embargo, si el hecho es constitutivo de un delito de mayor gravedad (lo cual se apreciará por la cuantía de la pena), se aplicará la sanción asignada por la ley a este último.¹⁵ (Relatório Nacional, 2011: 4)</p>
<p>Paraguai Artigo 229 do Código Penal</p>	<p>“Verificación de habitualidad: a) Verificar en los registros propios o de otra institución que haga parte de la red de atención a víctimas de violencia, testimonios de la persona agredida, o base de datos de la Policía Nacional, la existencia de otras denuncias sobre violencia doméstica y/o familiar contra la persona victimaria salvaguardando en todo momento la confidencialidad de la información en cumplimiento de las normativa vigente, b) Cuando no se verifiquen otras denuncias anteriores, consignar lo manifestado por la persona víctima al respecto de los antecedentes, frecuencia y tipo de violencia a la que estuvo expuesta por parte de la misma persona agresora, c) Derivar la denuncia actual por Violencia Familiar acompañándola de referencias de las denuncias similares anteriores.” (Relatório Nacional, 2011: 13)</p>

Fonte: Relatórios Nacionais sobre o Chile e o Paraguai. UNODC, 2011

11 Lei nº 10.886, de 17 de junho de 2004. Incluiu no artigo 129 do Código Penal Brasileiro o tipo especial de Violência Doméstica, por meio do artigo 9º que define “se a lesão for praticada contra ascendente, descendente, irmão, cônjuge ou companheiro, ou com quem conviva ou tenha convivido, ou, ainda, prevalecendo-se o agente das relações domésticas, de coabitação ou de hospitalidade. A Lei Maria da Penha introduziu nova modificação ao texto, majorando a pena que passou a ser de detenção, de 3 meses a 3 anos. Fonte: [http://www. Planalto. Gov. Br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.886. Htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.886.Htm).

12 Artigo 321bis do Código Penal comete violência doméstica “El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causar una o varias lesiones personales a personas con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vinculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión.” (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 2)

13 “el cual es definido como ‘ejercicio habitual de violencia física o psíquica respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5º de esta ley...’ La sanción prevista para este delito es una pena privativa de libertad, en un rango de 61 a 540 días, lo que en la legislación penal chilena corresponde a presidio menor en su grado mínimo.” (Relatório Nacional sobre o Chile, 2011: 4)

14 Criado pela lei 1160/1997 e modificado pela lei 3440/2008.

15 Código Penal, Art. 56 y ss.

16 Ley 20.066 Art. 14 Inc. 1º parte final.



Os Relatórios Nacionais dos dois países relatam dificuldades com a aplicação dos critérios estabelecidos nestas definições, reconhecendo que estes representam por vezes obstáculos para a classificação da violência como delito e a consequente responsabilização criminal do acusado.

“La verificación de la habitualidad se dificulta pues los sistemas de registros no se encuentran integrados en red, de modo que cae en cabeza de la víctima “probar” la habitualidad antedicha, mediante la presentación de instrumentales respaldatorias de denuncias anteriores. Esta situación muchas veces conlleva una situación de revictimización, considerando que no siempre las víctimas denuncian los hechos de violencia, y otras veces el mismo sistema se niega a proporcionarle un documento que avale su denuncia. Así por ejemplo cuando en los centros de salud los profesionales de blanco se niegan a otorgar el diagnóstico a la compareciente, so pretexto que precisan una orden judicial que así lo solicite.” (Relatório nacional sobre o Paraguai, 2011: 14)

Sobre a **jurisdição** para a aplicação da Lei nos casos em que a violência não se constitua como delito na **Argentina, Chile** a competência recai nos *Juizados/Tribunais de Família*. No Uruguai, a competência é dos Juizados de Família na capital e no interior recai sobre os *Juizados de Família e de Paz*, enquanto no **Paraguai** são os *Juizados de Paz*. Em todos os casos, os delitos/crimes são encaminhados para apreciação nas instâncias da justiça criminal correspondente em cada país. No Brasil, a Lei 11.340/2006 estabelece que os juizes responsáveis pela aplicação da lei terão dupla competência para apreciação das causas cíveis (medidas de proteção e cautelares) e criminais. A Lei também recomenda que os Tribunais de Justiça nos Estados e Distrito Federal, criem *Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* e, enquanto estas instâncias não tenham sido criadas, a lei será aplicada pelas Varas Criminais (cabendo aos Tribunais de Justiça do estado e Distrito Federal definir a quantidade de varas que são destinadas a esta função).

Identifica-se, em todos os Relatórios Nacionais, grande preocupação com a efetividade que estas leis apresentam na resposta à violência baseada em gênero. Além de não expressarem o reconhecimento desta violência como uma violação de direitos humanos e não existir previsão de medidas sensíveis a gênero – ou seja, que contribuam para equilibrar as relações entre homens e mulheres através do empoderamento das mulheres – não existem estudos nacionais que permitam conhecer a forma como são aplicadas e os resultados concretos e que tenham contribuído para erradicar a violência da vida das mulheres.

Além disso, os estudos alertam para as diferenças entre as definições legais de violência doméstica, familiar/intrafamiliar nas leis especiais e aquelas que são tipificadas nos Códigos Penais de cada país, respectivamente. Em geral, os tipos penais são mais restritos e abordam, principalmente, a violência física e as lesões graves. Esta abordagem sobre violência doméstica e familiar pode ser reflexo de uma maior proteção à instituição familiar e ao grupo doméstico em detrimento da proteção dos direitos individuais de seus membros. Considerando os objetivos e limites deste estudo, não existem informações que permitam constatar este resultado. Fica a sugestão para estudos futuros e que considerem as limitações para o reconhecimento da violência como delito e a resposta criminalizante que poderia ser oferecida pelo Estado nestes casos.

A inexistência de mecanismos para o monitoramento do cumprimento das medidas de proteção/cautelares, bem como a ausência de medidas para a punição nos casos de descumprimento destas medidas, a não responsabilização criminal dos denunciados com a imposição de penas e sanções, a inexistência de serviços que possam ser acionados a partir das decisões judiciais e que contribuam para dar maior efetividade à responsabilização dos acusados, fazem com que as mulheres permaneçam sem ter acesso a respostas institucionais, o que, em outras palavras, significa não ter acesso à justiça e ao direito a viver sem violência.



“Cuando una mujer recurre a la justicia es porque tiene la expectativa de protección; que su situación se resuelva. Una intervención errática puede colocarla en una posición de mayor indefensión que la que se encontraba inicialmente, reforzando la violencia y fortaleciendo al agresor.” (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011:6)

Os Relatórios Nacionais relatam problemas na aplicação destas leis, que são reconhecidos como obstáculos que as mulheres precisam enfrentar no acesso à justiça e a seus direitos. O tema será retomado mais adiante, quando serão abordados os serviços e políticas especializadas nas diferentes áreas que prestam atendimento a mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero.

MUDANÇAS LEGISLATIVAS RECENTES

Nos últimos 20 anos, além da aprovação das leis especiais para a violência doméstica e familiar e a criação de tipos penais específicos a elas relacionados, todos os países deram curso a mudanças legislativas, algumas demonstrando um claro esforço em incorporar a perspectiva de gênero na legislação nacional.

Na região, a **Argentina** foi o primeiro país a promover mudanças neste sentido ao substituir a Lei 24.417 de 1994 – que restringia suas ações para o enfrentamento da violência doméstica – aprovando uma nova legislação integral (2009). O Relatório Nacional sobre o **Paraguai** também registra um processo de mudança

“En cumplimiento de la obligación de realizar el seguimiento y evaluación por el Artículo 9º de la Ley No. 1.600/00 la Ministra Secretaría de la Mujer, Gloria Rubín, ha manifestado que ha cumplido un ciclo, y que es preciso, con base en el conocimiento construido sobre sus alcances, limitaciones y obstáculos, formular una nueva ley que recoja los aprendizajes de la experiencia de esta Ley, así como el análisis de la legislación comparada en materia de violencia contra la mujer. La creación de una ley integral de protección de la violencia basada en género y la violencia intrafamiliar cuenta con un contexto político favorable en el actual Gobierno, ya sea que amplíe a la actual normativa o que la derogue por una nueva, es un compromiso asumido por el Estado Paraguayo a través del Mecanismo de Seguimiento a la Convención de Belém do Pará (MESECVI).” (Relatório Nacional sobre o Paraguai, 2011: 10)

No **Chile**, a Lei 20.066 foi aprovada em 2005 em substituição à *Lei de Violência Intrafamiliar* de 1994.¹⁷ A legislação atual ampliou a definição de violência intrafamiliar contemplando outros tipos de relacionamento entre vítimas e agressores e ampliou também a resposta penal para a violência. No entanto, é de se questionar que a lei não tenha perspectiva de gênero - é diferente que esta seja insuficiente e não responda a um determinado conceito de gênero. Com relação aos dispositivos especiais de proteção, mesmo que possam ser aperfeiçoados, existem.

Nas últimas décadas também foram realizadas mudanças nos Códigos Penais para a retirada de expressões discriminatórias contra as mulheres e para evidenciar a perspectiva de gênero. Mudanças desta natureza ocorreram, por exemplo, no **Brasil** e também na **Argentina**.¹⁸ Observa-se que a maior parte das modificações incide sobre a tipificação e a penalização da violência sexual em suas diferentes formas de manifestação.

17 El 27 de agosto de 1994 se aprobó la Ley N° 19.325 que establece Normas sobre Procedimiento y Sanciones Relativas a los Actos de Violencia Intrafamiliar.

18 Algumas reformas realizadas no Código Penal, em 2005, atenderam algumas demandas feministas, como a retirada da expressão “mulher honesta”; a revogação de delitos como adultério, rapto e sedução. Também foram revogados os artigos que extinguíam a punibilidade pelo casamento do agente ou de terceiros com a vítima de estupro (Pasinato, 2010:10). Em 2009, nova mudança A Lei n° 12.015/09 introduziu novas modificações relativas aos crimes contra a dignidade sexual, o lenocínio e o tráfico de pessoa para o fim de prostituição ou outra forma de exploração sexual.



“Con la sanción de la Ley 25.087 de 1999, que modifica algunos tipos penales para adecuarlos a los requerimientos de la perspectiva de género, se da un avance en materia de política criminal. Se cambió la denominación de los ‘delitos contra la honestidad’ por ‘delitos contra la integridad sexual’. Se amplió la definición de abuso sexual y violación, y se tipificaron diferentes agresiones sexuales.” (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011: 4)

Também foram verificadas mudanças desta natureza na legislação do **Uruguai**, onde foram incorporadas modificações com relação ao maltrato e a violência sexual contra as pessoas, tanto no âmbito privado quanto público.

Outra mudança significativa ocorreu no **Chile**, em 2010, quando foi aprovada a Lei 20.480 que modifica o Código Penal e a Lei 20.066 para criar a figura jurídica do *femicídio*.¹⁹

É importante também sinalizar que estas mudanças legislativas não ocorreram de forma isolada. Em cada país, e de acordo com sua divisão geopolítica, têm sido registradas modificações nas leis e políticas no plano dos estados, províncias e municípios, as quais contribuem para dar capilaridade às leis nacionais e concretização aos seus dispositivos. Além disso, as leis nacionais também inovaram ao incorporar em seus textos a concepção de abordagem integral à violência, por meio de políticas intersetoriais, envolvendo setores como saúde, assistência psicológica e social, educação e cultura, entre outros, que deverão atuar em sintonia com o Poder Judiciário e os órgãos de Segurança Pública. Como consequência, estes setores também iniciaram processos de mudanças normativas para incorporar a transversalidade de gênero e a intersetorialidade em suas ações, normas e serviços.

EXPERIÊNCIAS DE TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO, CAPILARIDADE E INTERSETORIALIDADE NAS RESPOSTAS DOS GOVERNOS PARA A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO

A violência baseada em gênero, independente do espaço em que ocorra, ou de quem sejam os perpetradores, constitui uma das faces das desigualdades sociais entre homens e mulheres, as quais podem ser também incluídas a diferença de participação de homens e mulheres no mercado de trabalho formal e informal, na educação formal, no acesso a cultura e lazer, saúde, habitação, entre outros. Nas últimas décadas, como resultado da incansável atuação dos movimentos feministas e de mulheres, a conscientização de sociedades e governos a respeito destas desigualdades tem aumentado. Inspirados por este reconhecimento, e cada vez mais pressionados para dar respostas para a eliminação destas desigualdades, desde os anos 1990,²⁰ os governos nacionais/federais da **Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai** passaram a criar instâncias especializadas para a formulação, implementação e

19 Ley 20.480, publicada el 18 de diciembre de 2010, altera el Código Penal y la Ley 20.066 sobre violencia intrafamiliar, estableciendo el “femicidio”. La ley amplía el delito de parricidio, señalando que también tendrán esta calificación penal aquellos hechos en que la víctima sea ex cónyuge o ex conviviente del autor del delito. Asimismo, la ley altera el artículo 390 del Código Penal que tipifica el homicidio, estableciendo que “Si la víctima del delito descrito en el inciso precedente es o ha sido la cónyuge o la conviviente de su autor, el delito tendrá el nombre de femicidio”. En tal caso se aplica la misma pena del parricida, esto es, presidio mayor en su grado máximo a presidio perpetuo calificado, desde 15 años y un día de presidio a 40 años de presidio efectivo (Informe Nacional de Chile, UNODC 2011).

20 Na Argentina, Brasil e Uruguai, no decorrer dos anos 1990, e na medida em que foram se democratizando as instituições, os governos locais – departamentos, províncias, municípios, lograram implementar mecanismos de gênero, os quais foram importantes para as políticas nacionais desencadeadas nos anos seguintes. Em Montevideú, Buenos Aires e alguns estados brasileiros – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, entre outros – a criação de Organismos de Políticas para Mulheres permitiram que fossem criadas as primeiras estruturas de serviços de atenção a mulheres em situação de violência.



acompanhamento de políticas “para mulheres”, as quais foram pouco a pouco incorporando a perspectiva de gênero em suas atividades.

TABELA 4 - MECANISMOS DE GÊNERO NO EXECUTIVO NACIONAL/FEDERAL NOS PAÍSES DO CONE SUL

Países	Instâncias
Argentina	Consejo Nacional de las Mujeres – CNM, 1992 ²¹
Brasil	Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM, 2003 ²² Subsecretaria de Enfrentamento a Violência contra as Mulheres
Chile	Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM, 1991 ²³ Unidad de Prevención de Violencia Intrafamiliar
Paraguai	Secretaria de la Mujer da Presidência de la República – SEDAMUR, 1992 ²⁴ Dirección de Denuncias y Atención a Víctimas de Violencia Basada en Género
Uruguai	Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES, 2005 ²⁵ Departamento de Violencia Basada en Género

Fonte: Relatórios Nacionais sobre Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. UNODC, 2011. Brasil: <http://www.sepm.gov.br>.

Examinando a trajetória destas instâncias desde seu surgimento até o modelo atual, é possível verificar que inicialmente algumas delas tinham como foco de trabalho a promoção dos direitos da família e das mulheres, atuando sobre modelos tradicionais de papéis sexuais masculinos e femininos. É o caso do *Instituto Nacional de las Mujeres-INMUJERES*²⁶ no **Uruguai**. Esta instância passou por significativas mudanças em sua estrutura, missão institucional e posicionamento no organograma do Executivo Nacional, modificando-se também suas competências e atribuições, até chegar ao modelo atual que incorpora a perspectiva de gênero em suas ações. No **Chile**, o *Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM*, tem como objetivo promover políticas de igualdade entre homens e mulheres, mas mantém a proteção da família entre suas prioridades, como se lê entre seus objetivos estratégicos

“3. Fortalecer la familia como base de la sociedad, incorporando un enfoque integral a las políticas públicas que contemple la realidad social que generan los cambios en el concepto de familia, aportando a la mejora en la calidad de vida y bienestar de mujeres y hombres.”²⁷

Com relação à **institucionalização** destes mecanismos de gênero, identificam-se diferenças importantes em seu posicionamento na estrutura dos Poderes Executivos nacionais/federais. De acordo com o *Observatório de Igualdade de Gênero da América Latina e o Caribe* (CEPAL), a posição hierárquica que estes mecanismos ocupam no interior das respectivas estruturas de governo, e o tipo de norma que estabelece sua existência (leis, decretos, resoluções) são dois importantes indicadores do grau de institucionalização que estas instâncias apresentam.²⁸ Outros indicadores são a autonomia política (capacidade para realizar articulações interinstitucionais e incidência política), autonomia administrativa (estrutura material e de recursos humanos que sejam adequadas e compatíveis com as atividades a serem realizadas) e autonomia financeira (contar com orçamento próprio e independência na gestão de recursos). Com

21 Criada pelo Decreto Nacional 1426 de 1992

22 Criada em 2003, através da Medida Provisória 103. Como Secretaria Especial, com estatuto de ministério, mas vinculada à Presidência da República. Em agosto de 2010, a lei nº 12.314 revogou seu caráter de excepcionalidade para torná-la parte definitiva da estrutura do governo.

23 Criada pela Lei 19.023 de 1991

24 Criada por meio da Lei nº 34 de 1992

25 Criado como *Instituto Nacional da Família y Mujer*, após 2005 o Instituto foi integrado à estrutura do *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES) e passou a dedicar-se exclusivamente às políticas de gênero.

26“(…) em 1987, com a criação do Instituto Nacional de la Mujer, instância que estava inserida no organograma do Ministério da Educação e Cultura. “Este Instituto, que no contó con presupuesto, funcionó hasta el año 1992 con objetivos relacionados a ejecutar y evaluar las políticas nacionales relativas a la mujer y a la familia”. Em 1992 passou a se chamar Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Nova mudança ocorreu em 2005, adotando-se o modelo institucional vigente. (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 8)

27 <http://portal.sernam.cl/?m=institucion>.

28 <http://www.eclac.cl/oig/html/niveljerarquico2.html>



relação à **posição hierárquica** e autonomia financeira, entre os países observados neste estudo, a *Secretaria de Políticas para Mulheres – SPM*, no **Brasil**, tem status de ministério com orçamento próprio e autonomia para sua execução. No **Chile** o *Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM*²⁹, também tem status de ministério e orçamento próprio. Na **Argentina** e **Paraguai**, o *Consejo Nacional de la Mujer – CNM* y la *Secretaria de la Mujer- SEDAMUR* são instâncias vinculadas à Presidência da República, respectivamente. No **Uruguai** o *Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES* está localizado na estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social. Em nenhum dos três países os mecanismos de gênero têm autonomia financeira. Quanto à forma de regulamentação, o *Consejo Nacional de la Mujer* foi criado por um Decreto Nacional, enquanto a *Secretaria de la Mujer*, o *Servicio Nacional de la Mujer* e o *Instituto de las Mujeres* foram criados por lei. No **Brasil**, a *Secretaria de Políticas para Mulheres* foi criada em 2003 através de uma medida provisória. Apenas em 2010 foi publicada lei que tornou a *Secretaria* parte definitiva da estrutura do Executivo federal.

Em linhas gerais, a **missão institucional** desses mecanismos de gênero pode ser descrita como: formulação de políticas públicas para o cumprimento dos acordos internacionais, a transversalização de gênero por meio de acordos intersetoriais, a formulação e execução de planos e programas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres e o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento das políticas existentes. Na abordagem intersetorial, as políticas públicas desenvolvidas e/ou coordenadas pelos mecanismos de gênero devem contemplar áreas de educação e prevenção, segurança, justiça, saúde, habitação, trabalho e participação política. A formulação de políticas para a violência baseada em gênero é prioridade em cada mecanismo de gênero, com a criação de setores especializados nesta temática, direcionados para a implementação das leis especiais vigentes em cada país.

Além da formulação de políticas, os mecanismos de gênero também têm assumido a responsabilidade pela implementação de serviços de atenção direta a mulheres que se encontram em situação de violência baseada em gênero, como serviços telefônicos gratuitos para orientação e informações sobre direitos e serviços, entre outros. Alguns também coordenam centros de atendimento psicológico e jurídico para as mulheres.

TABELA 5 - SERVIÇOS DE ORIENTAÇÃO/ ATENDIMENTO PARA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA BASEADA EM GÊNERO. MECANISMOS DE GÊNERO DOS GOVERNOS NACIONAL/FEDERAL NOS PAÍSES DO CONE SUL³⁰

País	
Argentina ³¹	Consejo Nacional de la Mujer – CNM: não mantém serviços de atenção direta para vítimas. Recentemente, realizou mapeamento nacional dos serviços que atendem mulheres vítimas de violência doméstica baseada em gênero e disponibilizou em sua página eletrônica um <i>Guía Nacional de Recursos y Servicios de Atención en Violencia</i> .
Brasil ³²	Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM: desde 2005 mantém o “Ligue 180” – Central de Atendimento a Mulher, um serviço telefônico gratuito, que funciona 24 horas por dia, e oferece orientação sobre direitos das mulheres e informações sobre os serviços de atendimento especializado em todo o país. A SPM também mantém em sua página eletrônica uma listagem de serviços existentes em cada unidade federativa (estados).
Chile	O Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM, a partir de 2000 começa a criar serviços de atendimento para mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero – Centros de la Mujer – oferecendo orientação e atendimento psicológico e jurídico. Atualmente, são 94 centros instalados nos 15 departamentos do país. <i>Casas de Acojida</i> : atendem mulheres em situação de violência doméstica. Atualmente, são 24 em todo o país. Os dois serviços são gratuitos e funcionam em parceria com Organizações não Governamentais.

29 <http://portal.sernam.cl/?m=institucion>.

30 Neste item do Relatório foram privilegiados os serviços mantidos pelos mecanismos de gênero dos Executivos Nacionais/Federais.

31 Na Argentina, a criação e manutenção desses serviços é de responsabilidade dos governos provinciais e da Cidade Autônoma de Buenos Aires. A principal experiência em atenção a mulheres é desenvolvida pela Direção Geral da Mulher, um mecanismo de gênero ligado ao governo local que mantém os serviços anteriormente mencionados e uma linha de programas.

32 No Brasil, a criação e manutenção de serviços de atendimento psicossocial é competência dos governos municipais e estaduais. Como será exposto adiante, a SPM, através do *Pacto Nacional de Enfrentamento a Violência*, estabelece convênios para o repasse de recursos financeiros, técnicos e metodológicos para a criação destes serviços, além de desenvolver protocolos e diretrizes para o atendimento.



Paraguai	A Secretaria de la Mujer de la Presidencia de la República – SEDAMUR: Serviço telefônico gratuito para orientação sobre direitos das mulheres e informações sobre atendimento em casos de violência doméstica baseada em gênero. O serviço oferece atendimento em espanhol e guarani, dois idiomas oficiais do país. É uma das poucas iniciativas de interseccionalidade observada nos países Serviço de atendimento para mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero. Instalado na sede da Secretaria, em Assunção, conta com uma equipe multidisciplinar para atenção psicológica, social e jurídica. <i>Casa abrigo</i> para mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero
Uruguai	INMUJERES – Serviços de Atendimento psicossocial e orientação legal e assistência jurídica. Instalados em 13 dos 19 departamentos, funcionam em parceria com a sociedade civil.

Fonte: Relatórios Nacionais sobre a Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. UNODC, 2011. Brasil: <http://www.sepm.gov.br>.

Além destas experiências de atendimento direto, no **Brasil** a Secretaria de Políticas para as Mulheres mantém um serviço de Ouvidoria,³³ instância que tem, entre suas atribuições, o recebimento de reclamações da população com relação à falta de atendimento ou atendimento inadequado para mulheres em situação de violência por parte dos serviços especializados ou não especializados.

CAPILARIDADE DAS POLÍTICAS DE GÊNERO

A inserção dos mecanismos de gênero nos Executivos nacionais sinaliza a disposição dos governos para dar cumprimento aos compromissos internacionais e tornar a igualdade de gênero uma realidade em cada um dos países. Mesmo com sua autonomia limitada pelos recursos financeiros, estes mecanismos executam atividades em várias frentes de intervenção e são responsáveis por manter a redução das desigualdades de gênero nas pautas políticas nacionais.³⁴

Uma estratégia comum e que tem permitido aos mecanismos de gênero dos governos nacionais/federais ampliar sua atuação, conquistar fortalecimento político, e aumentar sua capacidade em promover mudanças concretas na vida das mulheres, tem sido a capilarização das políticas de gênero através da criação (ou incentivo para que sejam criados) de mecanismos de gênero nos governos locais e também das chamadas “área-mulher” nos ministérios e secretarias do Poder Executivo. Em alguns países, esta experiência de criação de áreas especializadas tem sido reproduzida também no poder Legislativo e poder Judiciário.

33 Esse serviço “tem por atribuição prestar informação/orientação referentes às ações e políticas da SPM, legislação, direitos da mulher, serviços da rede, dentre outros, receber manifestações sobre a temática de gênero ou assuntos em discussão nacional, denúncia de ocorrência de crime, reclamação a respeito da falta ou atendimento inadequado de um serviço, tais como Delegacia de Polícia, Delegacia da Mulher, Centro de Referência, Defensoria Pública, Ministério Público, Judiciário, Casa-abrigo, 180, ONGs, IML, etc; Sugestão para a implantação e melhoria das políticas e ações da SPM na temática de gênero, e Elogio das ações e/ou prestação de serviços”. Fonte: <http://www.sepm.gov.br/ouvidoria>

34 A relevância da intervenção e do papel político que vem sendo desempenhado por estes mecanismos de gênero em toda a região coloca a necessidade de conhecer os avanços e obstáculos para sua institucionalização. Esta é uma tarefa que transcende os objetivos deste estudo regional, mas que deve ser realizada por meio de pesquisas direcionadas à construção de indicadores de processo de implementação destes mecanismos e avaliação de seus impactos e resultados.



TABELA 6 - MECANISMOS DE GÊNERO E ÁREAS ESPECIALIZADAS EM POLÍTICAS DE GÊNERO NO PODER EXECUTIVO NOS GOVERNOS LOCAIS.

	Executivo
Argentina	Área-Mulher nas 23 Províncias e na Cidade Autônoma de Buenos Aires
Brasil	Mecanismos de gênero em 22 estados e mais de 200 municípios (dados para 2010)
Chile	Existem unidades do SERNAM em todos os 13 departamentos
Paraguai	A Secretaria de la Mujer tem representação nos 17 departamentos
Uruguai	Além da Secretaria de la Mujer de Montevideú, o INMUJERES tem 10 <i>Referentes de Género Departamentales</i> , 15 mecanismos de gênero e áreas especializadas nos governos departamentais do interior.

Fonte: Relatórios Nacionais sobre a Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. UNODC, 2011. Brasil: SPM, 2010

Na **Argentina e Brasil** – países cuja organização política adota o modelo federativo – encontram-se mecanismos de gênero nos poderes Executivos provinciais/estaduais e nos municípios. No Brasil, o aumento no número destas instâncias é descrito como um dos resultados alcançados a partir da implementação do *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher*, um acordo federativo lançado pelo governo em 2007, com coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres. Os mecanismos de gênero fazem parte das estratégias de capilarização da *Política Nacional de Enfrentamento à Violência* (de 2005).

No **Uruguai**, a *Secretaria de la Mujer de la Intendencia de Montevideo*, primeiro mecanismo de gênero instalado no país, em 1992, tem feito contribuições de grande relevância para o desenvolvimento das políticas de gênero no contexto nacional. Atualmente, praticamente todos os governos departamentais possuem mecanismos de gênero, ainda que apresentem diferentes níveis de institucionalidade. O mesmo pode ser afirmado com relação à *Dirección General de Políticas de Género* (DGPG) da Província de Buenos Aires, na **Argentina** a qual mantém um serviço telefônico de alcance nacional, além de outras atividades que contribuem para a intersetorialidade e o fortalecimento das políticas de gênero no país.

INTERSETORIALIDADE

Nas últimas décadas, tem se fortalecido a convicção de que a violência doméstica baseada em gênero é um fenômeno social que viola os direitos das mulheres e limita seu desenvolvimento saudável e livre. Pouco a pouco, as sociedades e governos estão sendo sensibilizados para compreender que não são apenas as mulheres que sofrem com os efeitos da violência, que também afeta o desenvolvimento intelectual e emocional de crianças e adolescentes, além de aumentar a exposição de todos e todas a novas situações de violência – como a exploração sexual, o tráfico de mulheres, a feminização do HIV/aids e outras doenças sexualmente transmissíveis. Nesta perspectiva, a violência doméstica baseada em gênero acarreta elevados custos sociais, políticos e econômicos aos governos e, conseqüentemente, a toda a sociedade. Tem aumentado também o reconhecimento que as políticas públicas para o enfrentamento desta forma de violência devem ser formuladas a partir de uma perspectiva integrada e intersetorial, comprometendo a todas as áreas dos governos e da sociedade. Por sua origem e missão institucional, os mecanismos de gênero têm despontado como os principais coordenadores das políticas nacionais, participando ativamente da articulação interinstitucional, na elaboração de planos, programas e políticas nacionais para enfrentar a violência baseada em gênero, e na articulação com setores da sociedade civil. A liderança exercida pelos mecanismos de gênero nesses processos de articulação deve ser assinalada como avanço em sua autonomia política e institucionalização.

Abaixo, são apresentados os principais planos, programas e políticas nacionais desenvolvidos nos últimos anos na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Alguns deles abordam a transversalidade de gênero em todas as esferas



da sociedade, outros se dedicam especificamente ao enfrentamento da violência. O mais importante a ressaltar é que em cada país existem esforços para criar condições de mudanças sociais.

TABELA 7 - PLANOS, PROGRAMAS E POLÍTICAS NACIONAIS PARA A PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO E PARA VIOLÊNCIA BASEADA EM GÊNERO

País	Igualdade de Gênero	Respostas para a violência baseada em gênero (com ênfase na implementação de legislação especial)
Argentina ³⁵		Observatório Nacional de Violencia Contra las Mujeres (2009)
Brasil	I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – I PNPM (2004 – 2007) II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – II PNPM (2008 – 2011) ³⁶	Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2003) Pacto Nacional pelo Enfrentamento a Violência contra as Mulheres (2007)
Chile	Acciones del Sistema Enfoque y Equidad de Género (2011) Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2000 – 2010) ³⁷	Plan Nacional de Intervención en Violencia Intrafamiliar (2000-2006)
Paraguai	I Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2001) II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007) III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008-2017)	1994 – Plan Nacional para la Prevención y la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2010)
Uruguai	Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA) (2007-2011)	Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010)

Fonte: Relatórios Nacionais sobre Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. UNODC, 2011. Brasil: SPM, 2010

A edição de planos de ação para a promoção da igualdade entre homens e mulheres é uma estratégia presente na maior parte da região. Os planos são importantes para o estabelecimento de linhas de ação, diretrizes e metas para os governos. Uma vez que o objetivo destes planos é formular e executar políticas para a eliminação das desigualdades sociais baseadas em gênero, o tema da violência figura entre os temas bordados, com linhas de ação e metas específicas. Estes Planos também constituem um excelente instrumento para o controle social. Para tanto, são igualmente importantes os mecanismos de monitoramento dessas ações, como o *Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género* (2009), a *Comisión Interdepartamental de Género del Congreso de Intendentes* (2007), e as *19 Comisiones departamentales Consultivas de lucha contra la Violencia*, existentes no **Uruguai**, e o *Comité de Monitoramento do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* e a *Câmara Técnica de Gestão e Monitoramento do Pacto [Nacional de Enfrentamento a Violência Contra as Mulheres]*, no **Brasil**, instâncias que também se articulam a partir da intersectorialidade.

Com relação à temática específica deste Relatório Regional, a articulação institucional ganhou um reforço a partir da aprovação das leis especiais que incorporam, em seus dispositivos, o compromisso dos diferentes setores com a formulação de políticas para sua efetiva implementação. Na **Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai**, a legislação

35 O Relatório Nacional não apresenta nenhuma informação sobre planos, programas ou políticas nacionais de igualdade de gênero. Sobre a implementação da lei 26.485/2009, informa “de hecho, hasta ahora no ha existido en la Argentina un plan nacional para erradicar la violencia, sólo esfuerzos considerables, aunque fragmentarios”. (Relatório Nacional sobre Argentina, 2011:9)

36 Os dois Planos são resultados de Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres, realizadas em 2003 e 2007, com participação de toda a sociedade. Em 2011 ocorrerá a terceira Conferência Nacional.

37 <http://www.Sernam.Cl/pmg/documentos.Php>.



para combater a violência doméstica, familiar/intrafamiliar atribuiu aos mecanismos de gênero a função de promover a articulação intersetorial e desenvolver sistemas de monitoramento da execução da lei. Em cada país, encontram-se documentos de governo para o estabelecimento de ações, diretrizes e metas que visam à implementação integral da legislação. Os Relatórios Nacionais identificam iniciativas desta natureza a partir dos mecanismos de gênero, mas também nas áreas da segurança, justiça e saúde, com a formulação de programas e planos setoriais que visam reforçar a abordagem integral. Existem também experiências envolvendo o Judiciário e o Ministério Público. Em cada setor, encontra-se a criação de áreas específicas para o atendimento a mulheres em situação de violência (com a perspectiva de gênero), modificações normativas ou aprovação de novas medidas legais, a criação de comitês para definição de estratégias, monitoramento e avaliação das ações em desenvolvimento, entre outras.

Como exemplo de políticas intersetoriais, no **Paraguai** foi instalada a *Mesa Intersectorial*, presidida pela *Secretaria de la Mujer*³⁸. No **Uruguai**, foi criado o *Consejo Nacional Consultivo Honorario de Luta contra Violencia Doméstica*, por meio da Lei 17.514 de Violencia Doméstica, o qual é presidido pelo *Instituto Nacional de las Mujeres* e por representantes de ministérios, do Poder Judiciário e da sociedade civil. Também no **Uruguai** foi instalada a *Mesa Interinstitucional de Violencia Domestica y Género*,³⁹ para o desenvolvimento de protocolos e ações pontuais que contribuam para a melhoria da aplicação da Lei de Violência Doméstica.

No **Brasil**, embora a Lei 11.340/2006 não tenha designado a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) como instância responsável por sua implementação e monitoramento, a SPM ocupa papel central nas atividades para que a lei seja aplicada integralmente. Uma das ações mais importantes, encabeçada pela SPM, é a articulação do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento a Violência contra as Mulheres*, o qual contém um eixo dedicado ao fortalecimento da rede de serviços para atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar e a implementação da Lei. Neste eixo estão previstos o repasse de recursos financeiros para a construção, reforma e equipamentos para serviços, capacitação de profissionais, confecção de material de campanha e divulgação da lei, promoção de seminários e veiculação de campanhas em todo o território nacional. Outra importante iniciativa da SPM foi a criação de um Observatório para Implementação da Lei 11.340/2006, uma rede de centros de pesquisa e organizações não governamentais que trabalham para o desenvolvimento de indicadores de monitoramento e avaliação das medidas de implementação da Lei, além do monitoramento legislativo e da imprensa.⁴⁰

Como resultado destas experiências de intersectorialidade, em cada país é possível encontrar um conjunto de diretrizes e protocolos para a organização da atenção e encaminhamento das mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero, que recorrem aos serviços em busca de orientação jurídica, apoio institucional e condições para o exercício de seus direitos. É importante observar que, mesmo naqueles países em que as leis que não possuem uma perspectiva de gênero (integral ou contemplada em seus dispositivos), a partir da atuação dos mecanismos de gênero, esta perspectiva tem sido incorporada aos planos nacionais, programas, políticas e serviços que aplicam a lei e atendem as mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero.



38 O Comitê Interinstitucional foi conformado em outubro de 2008, após a assinatura de um convênio entre a Secretaria da Mulher da Presidência da República, o Ministério de Saúde Pública e Bem-estar Social, a Secretaria da Infância e Adolescência, o Ministério do Interior e a Polícia Nacional, com o objetivo de assegurar, defender, proteger e promover os direitos humanos das mulheres, crianças e adolescentes, coordenando ações e adaptando procedimentos que sejam reais, efetivos no marco das normas internacionais e nacionais de acordo com as competências, metodologias e procedimentos de cada instituição. Complementam a atual conformação o Ministério da Defesa Pública, o Centro de Atenção a Vítimas do Ministério Público e a Secretaria de Gênero do Poder Judicial dependente da Corte Suprema de Justiça, com o objetivo de ampliar o espaço de discussão para os outros atores que estão diretamente envolvidos na atenção integral a vítimas de violência baseada em gênero.

39 A Mesa reúne representantes dos Ministérios do Interior, Juizes, representantes do Instituto Técnico Forense, do INMUJERES e da Bancada Bicameral Feminina. Atualmente estão discutindo a investigação e determinação de provas em casos de violência doméstica e de gênero.

40 Para informações adicionais, ver: www.observe.ufba.br



Como se verifica neste mapeamento de informações sobre as respostas dos governos para a violência doméstica baseada em gênero nos países do Cone Sul, a região tem acumulado significativos avanços para a promoção dos direitos das mulheres e a erradicação da violência. A aprovação de legislação sensível a gênero vem, paulatinamente, sendo incorporada ao contexto normativo de cada país. Além das práticas de violência que ocorrem em ambiente doméstico e envolvem as relações familiares em todos os países tem se observado uma maior conscientização a respeito de outras formas de violência baseadas em gênero, como o tráfico de mulheres, a exploração sexual de meninas e adolescentes e o assédio sexual, práticas que têm sido tratadas por meio de políticas e leis específicas. Graças ao trabalho dos mecanismos de gênero, desenvolve-se também uma articulação entre estas políticas, caminhando para a proteção integral dos direitos das mulheres.

A despeito de todo o avanço registrado na região e o reconhecimento da relevância política de cada mudança para assegurar os direitos das mulheres, é importante também considerar a fragilidade de muitas das iniciativas existentes, uma vez que ainda permanecem como políticas de governo, sujeitas aos programas partidários e ao movimento eleitoral. Neste sentido, é importante que os governos atuais se esforcem para dar maior institucionalização aos mecanismos de gênero e fortaleçam os planos nacionais e programas de ação por meio da aprovação de leis que lhes dêem sustentação, efetividade e perenidade.

Os Relatórios Nacionais relatam a persistência de muitos obstáculos para a implementação integral das respectivas leis. Alguns destes obstáculos resultam das dificuldades em alterar as práticas e rotinas institucionais, as quais devem se adaptar a novas demandas e desenvolver novas estratégias de atenção orientadas pelos direitos humanos e que sejam sensíveis ao gênero. Há também dificuldades com a baixa institucionalização dos mecanismos de gênero, os quais funcionam em situação de fragilidade administrativa e orçamentária, além da pequena visibilidade que possuem no plano institucional e da subordinação hierárquica a outras instâncias de governo. Mesmo com este cenário adverso, estes mecanismos têm desempenhado um papel fundamental para a transversalidade de gênero nas políticas nacionais e locais.

O tema também tem sido objeto de atenção dos Comitês de Monitoramento da CEDAW e da *Convenção de Belém do Pará* – o MESECVI, os quais, por meio da análise dos relatórios nacionais, procuram formular recomendações aos países para que fortaleçam as políticas nacionais e dêem cumprimento aos acordos internacionais. Em 2008, durante o lançamento da campanha mundial *Dí No – Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres*, o Secretário-Geral das Nações Unidas também expressou sua preocupação com a efetividade das leis para a erradicação da violência baseada em gênero.

No marco desta campanha internacional, encontra-se o reconhecimento da importância de leis especiais e a recomendação para os governos aprovarem leis que atendam aos acordos internacionais de direitos humanos. Recomenda também aos governos que aprovelem previsão orçamentária para a implementação das leis, e o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e avaliação de seus resultados.

Uma estratégia que tem sido adotada pelos governos na implementação das leis, tem sido a criação de serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero. O tema será tratado nos próximos capítulos, quando serão descritas as principais experiências identificadas na região para o atendimento com abordagem integral sobre a violência doméstica baseada em gênero.



POLÍTICAS ESPECIALIZADAS PARA ATENÇÃO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO

O reconhecimento das especificidades da violência baseada em gênero e o compromisso assumido pelos Estados para a criação de políticas públicas que contribuam para eliminar toda forma de discriminação contra as mulheres têm colocado os governos diante de alguns desafios. Dentre eles, é possível destacar: como formular políticas públicas que aliem a perspectiva de gênero com a abordagem integral ou, em outras palavras, como desenhar políticas públicas que contribuam para a eliminação das desigualdades sociais entre homens e mulheres e que sejam aplicadas de forma integrada por áreas cujas ações são fragmentadas e não sensíveis a estas desigualdades, como por exemplo, a segurança, a justiça e a saúde.

A abordagem integral também coloca alguns desafios, uma vez que pressupõe a articulação de ações para a proteção dos direitos das mulheres, a responsabilização criminal daqueles que violam estes direitos e medidas de prevenção,⁴¹ dimensões que são consideradas indispensáveis para romper com a reprodução da violência e da discriminação baseadas em gênero em toda a sociedade.

A transversalidade de gênero nas políticas públicas tem sido o caminho adotado pelos governos na região do Cone Sul. Além dos mecanismos de gênero, em cada país existem setores, departamentos, comissões e conselhos, inseridos nas estruturas de segurança, justiça, saúde e das políticas de assistência social, entre outras. Estes setores têm como missão contribuir para a intersectorialidade das ações – em diálogo e cooperação com os mecanismos de gênero – e incorporar mudanças em suas respectivas áreas, atuando em favor do pleno desenvolvimento das mulheres a partir do exercício de seus direitos.

Como forma de operacionalizar estas mudanças, um dos meios encontrados tem sido a criação de serviços especializados para a atenção de mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero. A especialização não é um tema novo e as experiências documentadas ao redor do mundo têm mostrado que ainda não existe consenso sobre a melhor forma de se efetivar esta atenção especializada.⁴²

Alguns dos serviços existentes na região do Cone Sul foram criados a partir da aprovação das leis de violência doméstica e familiar/intrafamiliar. Outros já existiam antes dessas leis terem entrado em vigor e precisaram passar por reformulações e adequação de seu funcionamento para aplicar as medidas previstas na legislação. Seguindo a definição adotada na normativa de cada país – violência doméstica, familiar, intrafamiliar ou integral, e baseada em gênero – em alguns países os serviços atendem a todos aqueles que se encontram protegidos pela lei, independente do sexo e da idade da vítima. A criação de serviços especializados para o atendimento de mulheres vem ocorrendo pouco a pouco na medida em que a transversalidade de gênero tem avançado na formulação das políticas públicas.

41 De acordo com o *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde* a prevenção da violência ocorre em três níveis. No nível primário estão medidas que abordam a situação de violência antes que ela ocorra; no secundário, encontram-se as respostas que devem ser oferecidas de forma imediata, logo após a ocorrência de uma situação de violência, tal como o socorro às vítimas, a intervenção policial para identificação dos responsáveis e encaminhamento de procedimentos oficiais para sua responsabilização; e, no nível terciário, as medidas de acompanhamento, tratamento das seqüelas e do stress pós-traumático para as vítimas diretas da violência. (Krug, 2002)

42 Em 2005, especialistas em políticas para combater a violência contra as mulheres, reunidos para discutir boas práticas de atendimento, evidenciaram a falta de consenso sobre o tema ao propor as seguintes questões: i) dizer que os serviços devem ser especializados no atendimento de mulheres significa que um mesmo serviço deveria atender todas as formas de violência e discriminação de que são vítimas, ou deveria se especializar no atendimento de algumas formas de violência? ii) os planos de ação e políticas de enfrentamento da violência contra as mulheres devem ser tratados como ações especiais do governo, ou devem ser incorporados de modo transversal em todas as políticas de estado? iii) as mulheres devem ser atendidas exclusivamente por serviços e profissionais especializados ou os governos devem assegurar que em cada setor elas encontrem atendimento adequado, independente da especialização? (UNODC/UNDAW, 2005).



Conhecer os serviços existentes, os processos administrativos para sua execução e as dificuldades que enfrentam em seu funcionamento constituem bons indicadores dos avanços e desafios colocados aos governos para dar respostas efetivas para a violência doméstica baseada em gênero.

ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DA SEGURANÇA

Na região do Cone Sul a área da segurança pública foi uma das primeiras a incorporar a atenção especializada para atendimento a mulheres em situação de violência baseada em gênero. Em 1985, no estado de São Paulo, **Brasil**, foi criada a primeira delegacia de polícia especializada no atendimento para mulheres vítimas de violência doméstica, familiar e sexual. Experiência sem antecedentes no país e na América Latina, nos anos seguintes estas delegacias foram se multiplicando. No final de 2010, havia 475 unidades em funcionamento no Brasil (SPM, 2010) e outros países da América Latina e Caribe também criaram unidades policiais especializadas. Atualmente, os cinco países do Cone Sul oferecem atendimento policial especializado para vítimas de violência doméstica e familiar. Alguns países incorporaram, também, a especialização de gênero e atendem exclusivamente mulheres. O **Chile** é o único país na região que não conta com unidades especializadas embora em algumas *comisarias* – delegacias de polícia – existam equipes especializadas.

Na **Argentina** e no **Uruguai**, as primeiras *Comisarias de la Mujer y la Familia* (CMF) foram criadas em 1988. Na **Argentina**, as CMF pertencem às polícias provinciais,⁴³ razão pela qual não possuem um modelo único. O mesmo ocorre no **Brasil**, onde as *Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher* (DEAMs) são instâncias das polícias civis estaduais. No Relatório Nacional sobre a Argentina encontram-se informações sobre a experiência da Província de Buenos Aires, a mais antiga e com maior número de unidades especializadas. O documento nacional também traz informações sobre as *Oficinas de Atención a la Violencia basada en Género* (OAVVG),

“(…) creadas en 2006 para atender casos de violencia, [las Oficinas] están ubicadas dentro de las comisarias comunes, son “descentralizadas” de las comisarias de la mujer. Actualmente hay 20 oficinas. Se componen de tres mujeres policías, capacitadas en atención en violencia y perspectiva de género, no tienen equipo interdisciplinario pero, de ser necesario, pueden recurrir al de la comisaría de la mujer más cercana, (...) Su horario de atención es de 10 a 20 horas.” (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011: 22)

No **Uruguai**, a partir de 1998, o governo nacional começa a incorporar o conceito de segurança cidadã, promovendo substantivas mudanças nesta área. Com relação à violência doméstica, uma das modificações resultou na aprovação do tipo penal de violência doméstica (artigo 321 bis do Código Penal) e, posteriormente, em 2002, a aprovação da *Lei de Violência Doméstica*. A partir de 2006, foram iniciadas mudanças na estrutura e organização das unidades especializadas, seu número foi ampliado e o nome padronizado, passando a se chamar *Unidades Especializadas de Violencia Domestica*. Apesar desta padronização, o Relatório Nacional relata que

“Existen 30 UEVD, la mayoría de las cuales depende de la Dirección de Seguridad de las Jefaturas Departamentales. Sin embargo, al no existir un ámbito de articulación y coordinación de carácter nacional son las autoridades policiales departamentales las que definen su estructura y funcionamiento, lo que conlleva diferencias sustantivas en sus funciones (...)” (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011:13).

43 “(...) existen comisarias de la mujer en las provincias de Santa Fé (2 comisarias), La Rioja (1 comisaría), San Juan (1 comisaría), Corrientes (2 comisarias), Misiones (11 comisarias), Jujuy (1 comisaría), Catamarca (1 comisaría), Chubut (3 comisarias) y Santiago del Estero (3 comisarias) (...)” (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011:21)



A experiência mais recente na região encontra-se no **Paraguai**, onde as unidades especializadas foram criadas no início de 2010 e também resultam da implementação de políticas de segurança cidadã.

As organizações policiais de cada país possuem características particulares relativas à jurisdição territorial, estrutura, organograma, competências, além do tipo de intervenção que realizam, o ciclo de atuação e os procedimentos administrativos que adotam.⁴⁴ Apesar das características particulares e suas especificidades, nos cinco países o atendimento policial especializado para vítimas de violência doméstica e familiar é responsável pelo registro da denúncia de violência e seu encaminhamento para a instância competente (Ministério Público ou Justiça). No desempenho dessa atividade a polícia assume um importante papel no acesso à justiça para as mulheres que se encontram em situação de violência. O quadro a seguir sintetiza as principais características destes serviços em cada país. Na seqüência, estas experiências são analisadas segundo as especificidades nacionais.

⁴⁴ Em alguns países do Cone Sul a corporação policial é única, em outros existem duas ou mais corporações com competências distintas e, em algumas situações, complementares. Na Argentina, por exemplo, encontram-se as polícias federal e provincial. No Brasil, também existe uma polícia federal, além das polícias civis e militares, que são subordinadas aos governos estaduais. No Chile, encontram-se os Carabineros, que é a polícia militarizada e a Polícia de Investigación (civil). No Paraguai e Uruguai, existe a Polícia Nacional, respectivamente.

TABELA 8 – UNIDADES POLICIAIS ESPECIALIZADAS PARA ATENÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, FAMILIAR OU BASEADA EM GÊNERO.

Características/Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Nome do Serviço	Delegacias da Mulher e da Família (CMF)	Delegacias de Atendimento Especializado para as Mulheres (DEAMs)	Delegacias dos Carabineros ⁴⁵	Divisão de Atenção Especializada a Vítimas de Violência Contra a Mulher, Crianças e Adolescentes (DAVV)	Delegacia da Mulher e da Família, posteriormente Unidades Especializadas em Violência Doméstica (UEVD)
Histórico	A primeira CMF foi criada em 1988 como dependência do Conselho Geral da Mulher da Província de Buenos Aires. Em 2004, cria-se no Ministério da Justiça da Província de Buenos Aires, a Direção de Políticas de Gênero, onde se localiza a Coordenação das Delegacias da Mulher.	A primeira Delegacia Especializada foi criada no município de São Paulo, em 1985.		As DAVVs são criadas em fevereiro de 2010, no âmbito do Plano Nacional de Segurança Cidadã com a introdução do conceito de segurança cidadã.	Em 1988, foi criado, sob a égide do Ministério do Interior, a primeira Unidade de Operações Especiais de atenção às situações de VD, sob a Direção de Segurança da Chefia da Polícia de Montevideú.
Corporação Policial	Polícia da Província de Buenos Aires ⁴⁶	Polícias Cívicas estaduais.	Carabineros: polícia uniformizada e militarizada, preventiva.	Polícia Nacional	Polícia Nacional
Nº de Unidades e cobertura territorial	42 CMF na Província de Buenos Aires	475 DEAMs ⁴⁷ em todas as Unidades Federativas e no Distrito Federal ⁴⁸ .	Aproximadamente 902 unidades dos Carabineros, com distintas estruturas e dotação. Nas delegacias de municípios maiores há equipes especializadas em procedimentos de família.	Três na área metropolitana da Cidade de Assunção e outras três em outros departamentos do país: Ñemby, Villarrica e Encarnación.	30 UEVD se distribuem em todos os departamentos do país. Há, pelo menos, uma UEVD em cada departamento
Coordenação	Direção de Políticas de Gênero	Não existe uma instância de coordenação nacional. Apenas sete estados criaram instâncias de coordenação ⁴⁹	Direção de Proteção da Família	Ministério do Interior	Não há uma coordenação centralizada. As UEVD dependem da Direção de Segurança das Jefaturas Departamentais.

45 Não possuem setores especializados. Neste quadro, incluem-se informações sobre as características gerais dos Carabineros.

46 O Informe Nacional sobre a Argentina apenas analisou com mais detalhe a Cidade Autônoma de Buenos Aires.

47 Número de DEAMs em 2010. (SPM, 2010)

48 Observe, 2010

49 Observe, 2010



Características/Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Tipo(s) de Serviço	<p>Registram as denúncias e encaminham para os foros competentes.</p> <p>Casos que não constituem delito são encaminhados para os Tribunais de Família ou Juizados de Paz (no interior).</p> <p>Delitos são encaminhados ao Ministério Público</p>	<p>Não há um modelo único de atendimento. Todas as DEAMs realizam registro de ocorrência policial, instauram procedimentos de investigação (inquérito policial), efetuam prisões em flagrante e preventiva. Também elaboram os pedidos de medidas de proteção previstas na Lei 11.340/2006. Algumas DEAMs oferecem orientação jurídica e psicológica.</p>	<p>Três tipos de intervenção</p> <p>i) Recepção e acolhimento inicial da vítima, o registro da denúncia e a derivação dos antecedentes a um Juizado de Família ou ao Ministério Público (delitos);</p> <p>ii) Procedimento de flagrantes em violência intrafamiliar;</p> <p>iii) "Fono 149", telefone para assuntos de família em geral.</p>	<p>Registro das denúncias, acompanhamento da vítima ao local dos fatos e cumprimento das ordens judiciais. Também participam de atividades de prevenção, como palestras em escolas, colégios, universidades e associações de vizinhança.</p>	<p>Registro das denúncias e encaminhamento para os Juizados competentes. Realizam também a avaliação de risco para as vítimas.</p>
Público atendido	Atendem a toda pessoa que tenha sido vítima de violência familiar, tipificada na Lei Provincial 12.569	Todas DEAMs atendem mulheres com idade entre 18 e 60 anos. Algumas também atendem meninas, adolescentes e mulheres com mais de 60 anos.		Mulheres, Crianças e Adolescentes	Todas as pessoas vítimas de violência doméstica
Recursos Humanos	Pessoal Policial: três policiais por delegacia (predominância do sexo feminino) e equipe interdisciplinar composta por três profissionais: advogado/a, psicólogo/a e assistente social.	Predominam policiais civis, mas encontram-se também psicólogas e assistentes sociais. Segundo a distribuição por sexo, predominam mulheres.		Ao todo são 60 policiais que se dividem em equipes na divisão instalada na 6ª Comisaria, há também uma equipe multidisciplinar com advogado, psicóloga e outros profissionais que dão apoio ao atendimento.	Policiais com predominância do sexo feminino.



Características/Países	Argentina	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Cursos de Capacitação/Formação Especializada	Capacitação em violência familiar e a perspectiva de gênero: uma jornada intensiva de capacitação antes de integrar a equipe, e jornadas de reflexão dadas por diferentes entidades públicas e privadas.	Desde 1985, periodicamente são realizados cursos de capacitação para policiais das DEAMs. Desde 2003, temas relacionados à violência, gênero e direitos humanos foram incorporados aos cursos de formação e especialização das polícias.	Ainda que exista formação especializada em problemas de VIF para todos os funcionários, acontecem capacitações periódicas do pessoal em diferentes âmbitos, como os temas de família em geral e violência doméstica em particular.	Capacitação para todos os policiais que trabalham nas unidades da DAVV. Introdução do tema no curso de formação da Escola de Polícia.	A formação não tem tido êxito em ser sistemática e ainda existe a necessidade de desenhar, implementar e avaliar um plano de capacitação de toda a polícia. A partir de 2006 o tema da violência doméstica foi inserido no currículo de formação policial. Atualmente se desenvolve o curso de capacitação “Fortalecimento da Resposta Policial nas ações sobre a Violência Doméstica”, com a participação de todos(as) os(as) integrantes das UJEVD da área metropolitana.
Protocolos e Diretrizes	Três protocolos: um de atenção telefônica, um para policiais e um para a equipe interdisciplinar	Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (2006 e 2010).		Protocolo de procedimentos policiais ante a delegacia de feitos punitivos quando estão relacionados à violência intrafamiliar ou de gênero	Para a Atuação em Violência Doméstica: Guia de Procedimento Policial – Ações sobre a Violência Doméstica. (2006-2010 e 2011)

Fonte: Relatórios Nacionais da Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai (UNODC, 2011), Brasil: SPM, 2010, Observe, 2010



Na **Argentina, Brasil e Uruguai**, as unidades policiais especializadas representam a primeira resposta dos governos para o problema da violência doméstica e foram criadas antes mesmo da aprovação das leis especializadas de cada país. No **Brasil**, as DEAMs assumem desde o início a abordagem de gênero, constituindo-se como política especializada para o atendimento a mulheres. Embora os movimentos feministas e de mulheres demandassem respostas de abordagem integral para a violência contra a mulher, a resposta criminal, ou seja, a punição da violência tornou-se uma característica do processo de reconhecimento da violência baseada em gênero como problema de políticas públicas neste país (Soares, 2002, Gregori, 2006). Isso fez com que as DEAMs ganhassem destaque tornando-se a principal porta de acesso à justiça para as mulheres que vivem em situação de violência doméstica e familiar (Pasinato, 2008).

Nos anos 2000, a incorporação do conceito de segurança cidadã contribuiu para mudanças importantes na formulação de políticas de segurança e na abordagem policial. Nesta nova perspectiva, a atividade policial deve ser pautada pelo respeito aos direitos humanos e o combate à violência deixa de ser visto apenas pela ótica repressiva, para incorporar aspectos preventivos. No **Uruguai e Paraguai**, as políticas para violência sob a perspectiva de gênero, são desenvolvidas a partir dessa nova abordagem, que favorece o reconhecimento dessas formas de violência como violações de direitos humanos.

Apesar de sua importância como instância de acesso à justiça para as mulheres, em todos os países, as unidades policiais especializadas apresentam uma **cobertura territorial** reduzida. No **Brasil**, onde se encontra o expressivo número de 475 DEAMs, essas unidades estão presentes em aproximadamente 8% dos municípios brasileiros. Além disso, sua distribuição é desigual no território nacional, com concentração nas capitais e grandes centros urbanos – com maior número na região Sudeste do país.⁵⁰ Na **Argentina**, as 42 *Comisarias de la Mujer y la Familia* da Província de Buenos Aires também tem uma cobertura parcial, uma vez que a região tem 134 municípios. No **Uruguai** existem 30 Unidades Especializadas em Violência Doméstica, ao menos uma por departamento, porém também não alcançam cobertura em todo o território nacional. Nestes países, e também no **Paraguai**, as unidades policiais especializadas estão em expansão e novas unidades serão criadas até o final de 2011.⁵¹ A justificativa para esta expansão é o crescente volume de denúncias que chegam às unidades já existentes e o reconhecimento do papel que desempenham para garantir que os dispositivos previstos na legislação possam ser aplicados.

Em relação ao **tipo de atendimento** que oferecem, além do registro da denúncia e seu encaminhamento para as instâncias competentes, em algumas localidades existem também as equipes interdisciplinares que oferecem orientação psicológica e jurídica para as vítimas e realizam seu encaminhamento para outros serviços, como casas abrigo e serviços de atendimento psicossocial e de saúde. Também de acordo com o que encontra estabelecido em cada legislação, algumas unidades atendem a mulheres, crianças, adolescentes e idosos de ambos os sexos. Apenas no **Brasil**, as DEAMs são serviços especializados para o atendimento exclusivo de mulheres, prevalecendo o atendimento para mulheres com idades entre 18 e 60 anos, enquanto o atendimento para crianças, adolescentes e para mulheres acima de 60 anos varia de estado para estado, dependendo, entre outras coisas, da existência de unidades policiais especializadas para o atendimento destas pessoas.⁵² Na **Argentina**, as *Comisarias de la Mujer y la Familia* da Província

50 De acordo com a *Pesquisa sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros* (MUNIC, IBGE.2009), apenas 397 municípios possuem DEAMs, sendo que a distribuição regional é bastante desigual. (Observe, 2010). Existem DEAMs em todas as capitais brasileiras e no Distrito Federal.

51 Na Argentina, estão previstas mais 8 unidades, ampliando para 50 *Comisarias de la Mujer y la Familia* na Província de Buenos Aires. (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011). No Paraguai, “Durante el segundo semestre del año 2011 se estarán instalando 10 nuevas oficinas de la *División de Atención a Víctimas de Violencia*, según los siguientes criterios: municipios donde se cuente con redes u oficinas con participación gubernamental para la atención a mujeres y niñez víctimas de violencia, altas estadísticas de inseguridad y maltrato, sensación de inseguridad, estadísticas de violencia doméstica contra niños/as, adolescentes y mujeres. Los departamentos son: Alto Paraná, Canindeyú, Concepción, Misiones, Caaguazú, Cordillera, Pte. Hayes, Central y Asunción.” (Relatório Nacional sobre o Paraguai, 2011: 23)

52 As DEAMs são unidades especializadas para o atendimento de mulheres, mas não aplicam apenas os procedimentos da Lei 11.340/2006. As DEAMs estão obrigadas a atender a qualquer mulher que tenha sido vítima de violência baseada em gênero, independente do relacionamento que tenham com o agressor, incluindo a violência sexual praticada por desconhecidos e o assédio sexual. Na prática, e em desrespeito a esta obrigação, algumas delegacias especializadas limitam seu atendimento aos casos de violência doméstica e familiar, como forma de controlar o fluxo de denúncias que recebem diariamente. (Observe, 2010, Pasinato, 2010)



de Buenos Aires⁵³ aplicam a legislação provincial de violência familiar e ainda não se adaptaram à nova legislação – Lei 26.485/2009 de proteção integral para a violência baseada em gênero. Em todos os países, além das unidades especializadas, todas as unidades policiais têm obrigação de prestar atendimento às vítimas de violência doméstica, familiar ou baseada em gênero e aplicar os dispositivos previstos nas leis locais.

Como exposto anteriormente, as leis de violência doméstica e familiar vigentes em alguns países não favorecem a proteção dos direitos das mulheres nem possuem dispositivos que contribuam para eliminar as desigualdades sociais baseadas em gênero. Para modificar esta situação, uma estratégia comum aos países na região é a adoção de **protocolos e normativas** para orientar o atendimento pela perspectiva de gênero e da abordagem integral (como o encaminhamento das mulheres para outros serviços especializados existentes na localidade). O desenvolvimento de protocolos figura entre as recomendações da campanha do Secretário-Geral da ONU para a eliminação da violência, que considera que a promulgação destes documentos é de fundamental importância para que as leis sejam implementadas de forma integral.

Além da regulamentação e a aplicação de protocolos, a **capacitação** dos profissionais também desponta como requisito para que se alcance eficácia na aplicação das leis. Os cinco países da região têm realizado esforços para o desenvolvimento e oferta de cursos de capacitação para os profissionais que atuam nas unidades policiais e também em outros serviços que atendem mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero. Nos últimos anos, como resultado do investimento na formação especializada para todos os profissionais, a temática de gênero e direitos humanos tem sido também introduzida nos currículos das escolas/academias de formação de policiais.

Apesar de todos os avanços identificados nos últimos anos para a criação destas unidades especializadas e, desta forma, ampliar as possibilidades para que as mulheres afetadas pela violência baseada em gênero possam ter acesso à justiça, ainda há muito a ser feito para que o trabalho policial contribua de maneira eficaz para eliminar a violência da vida das mulheres.

Em cada país, identificam-se, ainda, limites na institucionalização destes serviços com deficiência no número de profissionais e recursos materiais insuficientes para responder ao aumento de denúncias que vêm sendo registradas. A invisibilidade destas unidades especializadas no organograma das instituições policiais resulta, em grande parte das vezes, em menor participação nos recursos financeiros e melhores condições de trabalho para seus profissionais. Uma característica comum aos países é a lotação de profissionais do sexo feminino para trabalhar nestas unidades especializadas. Por um lado, este é um dos componentes da especialização – o atendimento realizado por mulheres facilitaria o contato entre vítima-profissional, e poderia diminuir o sentimento de medo, vergonha e insegurança vividos pelas vítimas no momento da denúncia. No entanto, a designação de profissionais mulheres para trabalhar nestas unidades especializadas nem sempre atende ao critério de uma capacitação adequada para o atendimento. Neste sentido o Relatório Nacional sobre o Uruguai conclui

“(…) Si bien esta presencia de mujeres facilita la empatía, se corre el riesgo que para una institución altamente jerarquizada y masculinizada quede encapsulado como “un tema de mujeres”, y no se le otorgue el valor y la importancia debida a un tema de vital importancia para la seguridad ciudadana (...)

53 De acordo com o sistema legislativo neste país, as leis devem receber regulamentação provincial para serem aplicadas. Este é o caso da Lei 24.417/ 1994, primeira *Lei de Violência Doméstica* aprovada no país. “(...) Los gobiernos provinciales fueron tomando medidas (...) mediante la adhesión a la ley nacional o mediante la sanción de sus propias regulaciones sobre el tema. La primera provincia en sancionar una ley sobre violencia familiar, fue Tierra del Fuego en 1992 y, a partir de ello, se dio de manera progresiva hasta el 2006, una primera ola legislativa sobre el tema que cerró con la ley 9.883 de la provincia de Córdoba (...) Al tratarse de leyes sobre la violencia familiar no se dirigen específicamente a la protección de la mujer, aunque algunas incluyen este factor como moderador de ciertos dispositivos de protección especiales. Este último, es el caso de las leyes de Buenos Aires, Neuquén, Jujuy, La Rioja y Mendoza que reflejan, en parte, las consideraciones de la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la mujer”. A partir de 2009, cuando foi aprobada a Lei 26.485. “(...) Na Argentina, a nivel provincial, empieza una segunda ola de reglamentación de leyes provinciales sobre violencia contra las mujeres, algunas provincias adhieren expresamente a la ley 26.485. Otras provincias, en cambio, sancionaron legislación autónoma sobre violencia contra las mujeres, principalmente relacionadas con la violencia doméstica y familiar.” (Relatório Nacional da Argentina, 2011: 4,7)



(Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 14)

Os avanços relativos à capacitação na abordagem de gênero e os investimentos políticos, técnicos e financeiros para o desenvolvimento de material didático, regulamentos e protocolos para a atenção especializada com enfoque de gênero, devem ser ressaltados como aspectos muito importantes na resposta oferecida por cada país. No entanto, faltam estudos que avaliem a incorporação dos novos conhecimentos e procedimentos às rotinas institucionais e práticas de atendimento, que podem ser reprodutoras de discriminação de gênero e representar obstáculos para que as mulheres possam efetivamente ter acesso a seus direitos.

Deve-se também observar que, na maior parte dos países, a incorporação da transversalidade de gênero nas atividades policiais é bastante recente.

“Como se puede apreciar, no es un servicio que reconozca en forma explícita en su definición de la violencia familiar, a la violencia contra las mujeres o violencia basada en el género como una forma de discriminación fruto de las relaciones asimétricas de poder entre las mujeres y los hombres que se manifiesta en el ámbito de la familia, así como en de la comunidad y el Estado en su conjunto.”(Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011: 24)

Estas políticas funcionam de acordo com o que está estabelecido nas leis especializadas de cada país, as quais abarcam a violência doméstica e familiar e a proteção a todos seus membros, sem reconhecer que a maior parte das vítimas são mulheres e meninas. Neste sentido, a campanha do Secretário-Geral da ONU enfatiza que as leis devem explicitar o reconhecimento da violência contra a mulher como violência baseada em gênero e uma violação aos direitos das mulheres, elaborando políticas que atuem para possibilitar o exercício destes direitos.

Outro desafio identificado na região é a resposta integral para a violência baseada em gênero. O desenvolvimento da abordagem intersetorial é recente em todos os países e ainda não foram incorporados mecanismos de monitoramento e avaliação das atividades que estão sendo implementadas e as estratégias adotadas.

O objetivo dessa abordagem integrada e intersetorial é evitar que as mulheres tenham que peregrinar entre os diferentes serviços em busca de orientação, informações sobre seus direitos e por atendimento adequado. Serve, portanto, para diminuir a exposição destas mulheres a novas situações de violência e desrespeito aos seus direitos. Medidas integradas devem também contribuir para que as mulheres possam ter maior clareza sobre os percursos a seguir e as alternativas a acionar em sua tentativa para sair da situação de violência doméstica e familiar.

São vários os desafios para que esta abordagem seja incorporada de forma efetiva e eficaz. Um deles refere à forma tradicional como as diferentes instituições organizam suas atividades, uma vez que esta abordagem integral implica na articulação entre instituições/serviços com diferentes arranjos organizacionais, filosofias de trabalho, rotinas e práticas de atenção e requer que se estabeleçam parcerias entre os diferentes atores envolvidos no atendimento.

Os Relatórios Nacionais concordam que apesar da criação de novos serviços e das iniciativas de integração intersetorial, ainda não existem sistemas integrados de atenção, figurando mais como “aglomerado justapostos de serviços voltados para o mesmo problema, que podem até possuir ações articuladas, mas sem a necessária consciência sobre suas conexões e sem um projeto comum construído a partir do diálogo.” (Schiraiber e D’Oliveira, 2006). Neste contexto, a resposta policial acaba isolada e pouco eficaz, uma vez que

“(…) Muchas mujeres van en busca de una institución que intermedie y resuelva el problema de la



violencia, lo cual exige una mayor profesionalización de la intervención policial para evaluar el riesgo, la peligrosidad de las situaciones y poder definir una estrategia de protección, aportando los elementos necesarios a la justicia competente. Si bien la policía debe dar parte a la justicia, es claro que no en todos los casos se resuelven por la vía judicial. (...)”(Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 15).

ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DA JUSTIÇA

De modo geral, observa-se que a transversalidade de gênero tem se realizado com maior lentidão na estrutura do Poder Judiciário, tanto no que se refere às reformas necessárias à administração da justiça para que esta contemple também uma abordagem integral para a violência baseada em gênero, quanto nas decisões judiciais para os casos levados à instância judicial, que nem sempre reconhece a violência como violação aos direitos das mulheres.

Os Relatórios Nacionais compartilham a preocupação com a baixa efetividade na aplicação das medidas judiciais em âmbito cível e penal nos casos de violência doméstica baseada em gênero. Há indicações de que o modo fragmentado como a justiça funciona – com separação entre as instâncias civis e penais – dificulta que juízes(as) tenham uma visão abrangente sobre os efeitos da violência sofrida pelas mulheres e a extensão da violação de seus direitos. A inadequação das respostas judiciais, como resultado da aplicação parcial das leis, ou da morosidade no andamento dos processos e na apreciação das medidas de proteção, envia um sinal negativo para as mulheres que procuram ajuda institucional para sair da situação de violência, além de provocar o sentimento de que estão sozinhas e que ninguém poderá ajudá-las a sair desta situação. Sinaliza também negativamente para os agressores ao reforçar a crença na impunidade e na tolerância com o comportamento violento. Contrária, por fim, o movimento de mudanças que nos últimos 30 anos tem envolvido os países do Cone Sul e que, de maneira contínua, mas não sem obstáculos e retrocessos, tem favorecido o reconhecimento da violência baseada em gênero como violação de direitos humanos, a valorização de políticas públicas para dar respostas a esta violência e o apoio a aprovação de leis para a sanção da violência e a proteção dos direitos das mulheres.

Embora este movimento venha resultando em mudanças bastante promissoras, ainda há muito trabalho a ser feito até que a igualdade de direitos entre homens e mulheres seja plenamente vivenciada por todos e todas. Como já exposto, as leis de violência doméstica e familiar vigentes na maior parte dos países na região nem sempre contribuem para dar visibilidade à desigualdade baseada em gênero e tampouco reconhecem as mulheres como grupo mais exposto às práticas de violência no ambiente doméstico e nas relações familiares. Para reverter este cenário, o Secretário-Geral da ONU, no marco da Campanha Mundial para Eliminação da Violência da Vida das Mulheres (ONU, 2008), convoca que as mudanças sejam estendidas a todas as áreas do direito, como forma de criar um contexto normativo coerente e sensível ao gênero e aos direitos humanos.

Neste setor a elaboração de protocolos e regulamentações tem sido um dos caminhos adotados para responder a práticas discriminatórias e promover mudanças nas rotinas institucionais. Essas iniciativas têm sido acompanhadas por programas de sensibilização dos profissionais por meio de cursos de capacitação, formação e especialização. Nos poderes Judiciários dos países do Cone Sul, essas iniciativas ainda encontram pequena amplitude e até mesmo a criação de instâncias especializadas esbarra em estruturas tradicionais pouco permeáveis a mudanças. Ainda assim, alguns avanços foram identificados como iniciativas de transversalização de gênero nas políticas institucionais.



TABELA 9 - INICIATIVAS DE TRANSVERSALIZAÇÃO DE GÊNERO NO PODER JUDICIÁRIO

Argentina	A criação do Escritório da Mulher no âmbito da Corte Suprema de Justiça da Nação que concentra diversas funções no sentido de incorporar os cânones prescritos pela CEDAW e pela Convenção do Belém do Pará, garantir a implementação da lei 26.485 em termos da produção de dados sobre a violência de gênero e seu monitoramento, a transversalização da perspectiva de gênero no poder judiciário, velar pela igualdade de gênero em relação ao serviço de justiça e às relações laborais em seu interior. Estão capacitando em gênero todo o poder judiciário, inclusive juízes, funcionários judiciais e administrativo (Relatório Nacional, 2011: 14) ⁵⁴
Brasil	No Brasil, o <i>Conselho Nacional de Justiça</i> (CNJ) tem coordenado ações junto aos Tribunais de Justiça Estaduais através do <i>Fórum Nacional de Juizes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher</i> - FONAVID e das <i>Jornadas da Lei Maria da Penha</i> . ⁵⁵ Para contribuir com a ampliação da aplicabilidade da Lei 11.340/2006 em todo o território nacional, em março de 2011, o CNJ publicou uma resolução recomendando a criação de <i>Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar</i> ⁵⁶ no âmbito dos <i>Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal</i> . ⁵⁷
Paraguai	Na Suprema Corte de Justiça, em 2010, se instalou a <i>Secretaria de Gênero do Poder Judiciário</i> . Entre suas atribuições estão: “a execução de programas e projetos de promoção à incorporação da perspectiva de gênero no Poder Judiciário”. Também no ano 2010, a Suprema Corte implementou a Política Institucional de Transversalidade de Gênero do Poder Judiciário do Paraguai.”(Relatório Nacional, 2011:15)
Uruguai	A Suprema Corte de Justiça tem representação no <i>Conselho Nacional Coordenador de Políticas Públicas de Igualdade de Gênero</i> (2009). O Poder Judiciário também participa da <i>Mesa Interinstitucional de Violência Doméstica e Gênero</i> (2007). As duas iniciativas se desenvolvem sob a presidência do <i>Instituto Nacional das Mulheres</i> e a participação de diferentes setores do governo e da sociedade civil. A Mesa Interinstitucional desenvolve atividades de capacitação e tem pleiteado modificações para a coordenação entre juízes penais e os Juizados de Família Especializados para a implementação de medidas operacionais e legislativas (Relatório Nacional, 2011: 11)

Fonte: Relatórios Nacionais da Argentina, Paraguai e Uruguai, UNODC, 2011. Brasil: Observe, 2010; Conselho Nacional de Justiça: <http://www.cnj.jus.br>

No momento em que alguns países começam a colocar em discussão novas reformas legislativas para a elaboração ou implementação de leis integrais de violência baseada em gênero, como no **Paraguai e Argentina**, respectivamente, é muito importante trazer ao centro das discussões o papel do Judiciário para que as novas leis encontrem instituições mais sensíveis e preparadas para lidar com as desigualdades de gênero. Caso contrário, as novas leis também terão sua efetividade reduzida.

Como já mencionado, as leis aplicadas nos casos de violência doméstica e familiar contemplam medidas na área cível e criminal. Um dos principais problemas identificados nos países é a **dupla competência** estabelecida para a apreciação dos casos: aquelas práticas que são classificadas como crimes são encaminhadas para os Tribunais/Juizados Criminais, enquanto as medidas da área cível são julgadas pelos Juizados de Paz no **Paraguai** e Tribunais de Família – **Argentina, Chile e Uruguai**. Nestas instâncias, são apreciados os pedidos de medidas de proteção e também as medidas cautelares com relação à guarda de filhos, ações de alimentos, entre outras que se relacionam à relação conjugal.

No **Chile e Uruguai** foram criados Tribunais/Juizados de Família Especializados em Violência Doméstica para a apreciação dos casos de violência intrafamiliar/doméstica, respectivamente, mas não existem instâncias especializadas na área criminal. A falta de articulação entre as duas áreas faz com que muitos casos fiquem sem resposta da Justiça. O Relatório Nacional sobre o **Chile** relata que uma das consequências desta divisão tem sido o não reconhecimento

54 Apesar de a atividade da Oficina de la Mujer da CSJN ser muito importante e afetar indiretamente o trato que receberão as vítimas de violência uma vez que o serviço de justiça receba capacitação em gênero por parte da Oficina, não se está tratando extensivamente devido a que as pautas recebidas indicam um foco nos serviços de atenção às vítimas de violência doméstica. Atualmente, em associação com a UFASE (Unidad Fiscal de Atención en Secuestros Extorsivos) do Ministerio Público Fiscal de la Nación, a Oficina está em processo de incorporar à capacitação de gênero um módulo sobre tráfico de pessoas com fins de exploração sexual. (Informe Nacional da Argentina, UNODC, 2011).

55 Além das Jornadas da Lei Maria da Penha, em 2010, o CNJ também editou um Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. (Observe, 2010)

56 Em 2010, já existiam coordenações em três estados: São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará (Observe, 2010)

57 Resolução nº 128, de 17 de março de 2011. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/13595-resolucao-no-128-de-17-de-marco-de-2011>.



da competência para julgar os processos de violência intrafamiliar, que afeta tanto a uma instância quanto a outra, deixando as mulheres sem respostas para suas demandas.

“Debido a que la Ley 20.066 establece que la jurisdicción de familia conocerá los hechos de VIF no constitutivos de delito y encomienda a la judicatura del crimen aquellos que sí constituyen delitos, se han producido declinatorias de competencia, por parte de jueces que han estimado que no les corresponde a ellos conocer la denuncia.” (Relatório Nacional sobre o Chile, 2011:7)

O Relatório do **Uruguai** também expressa essa preocupação, ao relatar a permanência de trâmites judiciais que não reconhecem a complexidade da violência doméstica baseada em gênero e a necessidade de dar respostas integradas aos casos levados a seu conhecimento

“En el sistema judicial actual, una mujer que realiza una denuncia de VD y que debe resolver temas vinculados a la situación de lo hijos, puede llegar a transitar por hasta tres o más Juzgados distintos, lo que implica tres defensores distintos, informes técnicos muchas veces contradictorios, tres resoluciones distintas que terminan por no abarcar la totalidad de la situación. Esto se traduce muchas veces, para las mujeres, en nuevos sentimientos de frustración y desprotección. A menudo la violencia persiste más allá de la denuncia, ya que ésta puede poner fin o no al hostigamiento que muchas mujeres sufren después de una separación o divorcio”. (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 5)

Conseqüentemente, as mulheres que decidem procurar ajuda institucional para sair da situação de violência acabam expostas a processos de revitimização. Depois de passarem pela experiência de violência propriamente dita, também têm que passar por várias instâncias do judiciário e da polícia para “contar” e “reviver” a situação, sem que isso signifique necessariamente uma resolução eficaz dos problemas enfrentados.

Também no **Uruguai**, encontra-se a preocupação com as diferenças entre as condições de aplicação da lei na capital – onde existem os Juizados de Família Especializados – e no interior – onde não existem instâncias especializadas e a lei de violência doméstica é aplicada nos Juizados de Família e de Paz que acumulam o julgamento em diferentes áreas do direito.⁵⁸

A mesma preocupação é descrita no **Paraguai**, embora aqui a situação se inverta. Neste país, não foram criadas instâncias judiciais especializadas na aplicação da *Lei de Violência Doméstica*. Os processos de violência doméstica que não constituem crime são julgados nos Juizados de Paz.⁵⁹ Na capital, de acordo com o Relatório Nacional, estes Juizados encontram-se sobrecarregados, o que não permite o julgamento célere dos pedidos de medidas de proteção, ao contrário do que ocorre no interior do país, onde os Juizados têm um volume menor de causas ajuizadas. No entanto, no interior do país, os Juizados estão menos capacitados a atender aos casos de violência e a atenção que dedicam a eles também deixa de contemplar as especificidades de gênero.

A falta de articulação entre as instâncias cíveis e penais é um problema identificado em todos os países da região, o que faz com que alguns casos sejam encerrados sem uma resposta efetiva da justiça.

“Además, en algunos casos el Juzgado de Paz no pone en conocimiento de la situación de violencia al Agente Fiscal de Turno, cuando se trate de un hecho típico del ámbito penal, aunque tenga la obligación de hacerlo. Esto significa que si la denuncia no se presenta ante el Ministerio Público, ya sea por solicitud

58 O Relatório Nacional informa que o Orçamento quinquenal aprovou a criação de novos juizados também no interior.

59 Existem cerca de 300 Juizados de Paz em todo o país.



expresa de quien es víctima, como por actuación de oficio de la Policía Nacional, la intervención se limita a esa medida cautelar en el ámbito civil.” (Relatório Nacional sobre o Paraguai, 2011:9)

Na **Argentina**, a primeira lei de violência familiar (Lei 24.417) foi aprovada em 1994, definindo os *Tribunales de Familia* como instância competente para sua aplicação. No entanto, não foram criadas instâncias especializadas para a recepção e julgamento destes casos. Isso fez com que os processos ficassem dispersos no interior do Sistema, gerando respostas diferenciadas, de acordo com o entendimento de cada juiz(a). Nos anos seguintes, o volume de processos aumentou significativamente e, de acordo com o Relatório Nacional, este crescimento não foi acompanhado por investimentos para ampliação da estrutura dos tribunais (com aumento no número de funcionários, juizes ou de recursos materiais). Esse quadro resultou num congestionamento do sistema e aumentou a morosidade nas respostas judiciais. Em 2004, pressionada pelo(a)s juíze(a)s, a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* (CSJN) criou uma instância de atendimento especializado denominada *Oficina de Atención a las Víctimas de Violencia Doméstica* (OVD), com o objetivo de organizar o fluxo de entrada dos processos na justiça, padronizando também o atendimento e a realização de laudos e pareceres utilizados pelo(a)s juíze(a)s para o embasamento de suas decisões. Este serviço centraliza a entrada dos casos e permite ao sistema de justiça organizar o fluxo de encaminhamentos internos aos tribunais de família e aos tribunais penais (nos casos em que a violência se classifica como crime), bem como aos encaminhamentos externos. O serviço funciona por meio de uma equipe interdisciplinar formada por psicóloga(o)s, médica(o)s, assistentes sociais que prestam orientação e informação para vítimas de violência doméstica – não é um serviço exclusivo para o atendimento de mulheres, uma vez que o atendimento é orientado pela *Lei de Violencia Familiar*, de 1994. A partir deste atendimento as vítimas podem optar por seguir com o processo cível ou criminal. Podem também ser encaminhadas para outros serviços como hospitais (casos de violência sexual ou física, por exemplo), para casas abrigo ou para serviços especializados em atenção psicológica. Em casos de lesões graves o encaminhamento é feito diretamente para a instauração do processo criminal. Esta equipe também assessora o(a)s juíze(a)s na elaboração de laudos e relatórios que fundamentam os pedidos de medidas de proteção.

“Un recurso clave es el informe de riesgo y este nuevo espacio de la Corte lo elabora en menos de 48 horas, que es el tiempo exigido por la Ley Nacional de Violencia Familiar. Según esta norma, jueces y juezas deben contar con este instrumento al dictar medidas cautelares como la exclusión del hogar de la persona agresora, sin embargo, en la práctica tenía una demora de tres a cinco meses, lo que impedía avanzar con medidas de seguridad para la víctima.” (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011: 16)

Além de maior celeridade na apreciação das medidas de proteção e, conseqüentemente de respostas na área cível, o Relatório Nacional também relata uma melhoria na resposta no âmbito da justiça criminal. No primeiro ano de instalação desse serviço, 89% das denúncias de violência doméstica baseada em gênero, encaminhadas a esta instância, foram arquivadas. No segundo ano, este percentual foi de 66%, com um aumento no número de denúncias que são encaminhadas para investigação e processo.⁶⁰

O serviço foi instalado de forma piloto na Cidade Autônoma de Buenos Aires e sua expansão para o restante do país está sendo realizada por meio de convênios entre a Corte Suprema e os Tribunais de Justiça das Províncias. Até o momento os serviços foram instalados em outras três províncias.⁶¹

No **Brasil**, a Lei 11.340/2006 inovou neste aspecto, ao propor que sejam criados os *Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*, com dupla competência para julgamento de causas cíveis e criminais. A responsabilidade

60 Além destas atividades, este serviço organizou um sistema de registro de dados para elaboração de indicadores sobre violência doméstica e respostas judiciais. Por sua localização privilegiada de regular a entrada de ocorrências de violência doméstica no fluxo do sistema judicial, o serviço também vem realizando o monitoramento das ações a partir de sua admissão e encaminhamento aos Tribunais.

61 São elas: Tucumán, Santiago del Estero e Salta



pela criação destes Juizados é dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Para que a dupla competência seja plenamente exercida pelo(a) juiz(a) responsável, é preciso que os Tribunais de Justiça realizem modificações em sua lei de organização judiciária, que também deve estabelecer as condições para o funcionamento destes Juizados, tais como recursos humanos, estrutura física e recursos materiais e a contratação de uma equipe multidisciplinar que atue exclusivamente nos casos que tramitarem nessa instância especializada.

Esta dupla competência tem por objetivo facilitar o acesso à justiça a partir da redução de trâmites burocráticos e obstáculos (econômicos, sociais, culturais e também emocionais) enfrentados pelas mulheres para exercer seus direitos. Além disso, ao estabelecer que um mesmo juiz pode decidir sobre as ações de natureza civil e criminal, a lei pressupõe que o conhecimento sobre a continuidade dos atos que violam os direitos das mulheres poderá garantir uma resposta integral e mais eficaz ao complexo problema da violência doméstica e familiar baseada em gênero.⁶²

De acordo com o balanço realizado pelo *Conselho Nacional de Justiça* (CNJ),⁶³ publicado em março de 2011, por ocasião da 5ª *Jornada da Lei Maria da Penha*, existiam 51 Juizados Especiais⁶⁴ em funcionamento no país. No entanto, duas pesquisas realizadas pelo *Observe – Observatório da Lei Maria da Penha* (2010 e 2011) – apuraram que a criação de instâncias especializadas não tem, na realidade, resultado numa aplicação integral da lei. Em muitos estados, a instalação destes Juizados ocorre a partir da transformação de estruturas já existentes, sem as mudanças necessárias na organização judiciária, no orçamento ou nas leis, de forma a prover recursos humanos e equipe multidisciplinar compatível com as atividades que deverão ser realizadas. Conseqüentemente, o desempenho dessa dupla competência tem sido parcial, limitada às medidas de proteção para a mulher e medidas cautelares, de caráter provisório, nas questões envolvendo os filho(a)s, deixando que a decisão de recorrer à Justiça de Família ou Cível recaia sobre a mulher. Quanto às ações criminais, a crença amplamente disseminada entre os operadores do Direito – juízes(a)s e promotores(a)s de justiça – de que as mulheres não desejam a punição para os seus agressores, tem resultado, em grande parte das vezes, em arquivamento das denúncias ou suspensão condicional do processo.⁶⁵

Todas as leis de violência doméstica ou familiar/intrafamiliar vigentes na região contam com o dispositivo das medidas de proteção, que constituem um importante instrumento para a intervenção da justiça nos casos de violência, em especial naquelas situações em que as vítimas estão expostas a risco de agressões severas e, que podem, inclusive, resultar em desfecho fatal. Por esta característica, os Relatórios Nacionais compartilham grande preocupação com a forma como estas medidas vêm sendo aplicadas.

As medidas de proteção são consideradas de urgência e, em geral, são encaminhadas ao Judiciário por meio da polícia ou do Ministério Público. Na **Argentina** e no **Brasil**, a legislação estabelece o prazo de 48 horas para apreciação

62 Não há consenso entre os profissionais do Direito a respeito dos benefícios desta dupla competência. A matéria foi tema do I Encontro do FONAVID (2009) que incluiu uma recomendação no Enunciado nº 3, estabelecendo que: A competência cível dos *Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* é restrita às medidas de proteção de urgência previstas na Lei Maria da Penha, devendo as ações relativas a direito de família serem processadas e julgadas pelas Varas de Família. O IBDFAM – *Instituto Brasileiro de Direito da Família*, tem se posicionado também neste sentido. O argumento remete ao caráter especializado das matérias de família, especialmente por envolver também os filhos do casal e seus direitos. (Observe, 2010:90)

63 <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/13542-lei-maria-da-penha-resultou-em-111-mil-sentencas-ate-julho-de-2010-constata-balanco-parcial-do-cnj>. Acessado em 08/07/2011.

64 A distribuição regional destes Juizados é desigual no território nacional. Naquele momento, três estados não haviam criado nenhuma instância especial – Sergipe, Paraíba e Rondônia. Do total de Juizados existentes, 29 (56,8%) estão instalados nas capitais. Verifica-se também maior concentração na região Sudeste, liderada pelo estado do Rio de Janeiro que tem 11 Juizados em todo o estado. (fonte: https://sistema3.planalto.gov.br//spmu/atendimento/atendimento_mulher.Php). Além destas instâncias especiais, os Tribunais de Justiça Estaduais adaptaram algumas Varas Criminais para receber os processos enquadrados na Lei 11.340/2006, evitando sua dispersão no interior do sistema de justiça. Estas instâncias, no entanto, não passaram por mudanças estruturais com aumento de pessoal ou capacitação para aplicação da lei (Observe, 2010).

65 Ainda de acordo com o que foi apurado pelo Observe, apenas no estado do Pará – região Norte do país – encontram-se dois Juizados que cumprem integralmente a proposta da Lei 11.340/2006. Neste estado, uma lei estadual modificou a organização judiciária do Tribunal de Justiça do Pará para criar instâncias que “julgam exclusivamente processos de violência doméstica e familiar contra a mulher e possuem ampla competência para o julgamento de causas cíveis e também de contravenções penais e causas criminais desde os crimes mais leves até os homicídios, uma vez que também atuam com competência de tribunal de júri. Até onde se conhece esta é uma experiência única no país”. (Observe, 2011: 24).



dos pedidos. Entre as medidas encontradas em todos os países estão, o afastamento do agressor do lar, a proibição de qualquer forma de seu contato com a vítima, a proibição de porte de armas ao agressor e a apreensão das mesmas. Caso estas medidas não ofereçam a segurança necessária para a vítima, ela também poderá ser levada para uma casa abrigo. Em todos os países, a lei prevê que os juízes deverão contar com o apoio de equipe interdisciplinar, especializada em violência doméstica e familiar, apta a formular laudos de avaliação de risco. Além disso, a instância judicial deve, também, atuar de forma articulada com outros serviços especializados, como serviços de atenção psicossocial, saúde, casas abrigo, e outros que contribuam para que as mulheres possam sair da situação de violência.

Com relação aos procedimentos para aplicação destas medidas, os Relatórios Nacionais apontam para, pelo menos, dois problemas. O primeiro se relaciona com o cumprimento dos prazos. Na **Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai**, os prazos estabelecidos não estão sendo cumpridos e, em alguns casos, as medidas levam até seis meses para serem despachadas pelos juízes. Dentre as justificativas para a morosidade estão o aumento no volume de pedidos e a inadequação da estrutura destes juizados, uma vez que as equipes interdisciplinares contam com poucos profissionais. Desta forma, muitas mulheres permanecem desamparadas pela Justiça e expostas ao risco de sofrer novas ações de violência. Para modificar esta situação, na **Argentina**, a intervenção da *Oficina de Atención a las Victimas de Violencia Doméstica* (OVD) tem reduzido o tempo de apresentação dos laudos, o que permite que os juízes apreciem os pedidos de proteção mais rapidamente. No **Paraguai**, desde outubro de 2010 foi criada a *Oficina de Atención Permanente de la Corte Suprema de Justicia*, que tem como atribuição o recebimento de todas as denúncias de violência doméstica encaminhadas aos Juizados de Paz localizados na capital. Esta instância funciona 24 horas por dia, centraliza as denúncias e organiza o fluxo de documentos para os *Juizados de Paz*. Desta forma, contribui para imprimir maior celeridade aos trâmites relativos às medidas de proteção e urgência.

Outro problema que suscita preocupação em todos os países é a ausência de mecanismos para acompanhar o cumprimento destas medidas. No **Brasil** e no **Chile**, as polícias podem prender em flagrante delito o denunciado em caso de descumprimento das medidas, mas para isso precisam ser acionadas pelas vítimas ou por terceiros. Isso nem sempre é possível e a resposta dos órgãos de segurança pública nem sempre ocorre no tempo adequado.⁶⁶

A aplicação integral das medidas judiciais cíveis ou criminais, não depende apenas de uma melhor organização do Poder Judiciário e da criação de instâncias especializadas e internamente articuladas. A participação do Ministério Público e da Defensoria Pública é também essencial para que as mulheres em situação de violência possam acessar seus direitos.

ESPECIALIZAÇÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público atua como fiscal da atividade policial e da aplicação das leis para a responsabilização criminal daqueles que são denunciados pela prática de ilícitos penais. Essa instituição desempenha um importante papel para que a Justiça Criminal atue para coibir a prática de violência baseada em gênero. Como responsável pela denúncia e a consequente admissão das ocorrências na esfera penal, é preciso que o Ministério Público também tenha suas ações adaptadas às demandas e especificidades da violência baseada em gênero.

Entre os países do Cone Sul, apenas no **Brasil** se identificou uma experiência de transversalidade de gênero no Ministério Público, a qual ocorre a partir da Lei 11.340/2006. A lei convoca os Ministérios Públicos estaduais e do Distrito Federal para a criação de instâncias especializadas para sua aplicação. As instâncias criadas correspondem

⁶⁶ O Relatório sobre o Chile descreve que além da prisão preventiva “algunas fiscalías han innovado aplicando brazaletes electrónicos a los imputados. Esto se produjo en un proyecto de una fiscalía metropolitana (son 4), la evaluación de la fiscalía es positiva. No se conocen otras evaluaciones. Se trató de un proyecto pequeño.” (Relatório Nacional, 2011:10).



a *Núcleos de Gênero* com a atribuição de propor, implementar e coordenar políticas que auxiliem na aplicação da Lei 11.340/2006 e contribuam para o fortalecimento das vítimas no processo judicial. Os Núcleos também serão responsáveis pela transversalização de gênero no interior do Ministério Público, incidindo em todas suas promotorias e áreas de intervenção para obter uma resposta ampliada de proteção para os direitos das mulheres. A especialização também prevê a criação de *Promotorias Especializadas* que deverão atuar exclusivamente junto aos Juizados (ou instâncias) responsáveis pelo julgamento dos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Além destas funções, a Lei 11.340/2006 também ampliou a participação do Ministério Público na aplicação da lei, designando-o como órgão responsável pela fiscalização dos serviços que atendem mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Por fim, caberá também ao Ministério Público o desenvolvimento e implementação de um sistema de informações com registro de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.⁶⁷ A criação dessas instâncias vem se dando em ritmo lento em todo o país. De acordo com informações sistematizadas pela *Secretaria de Políticas para Mulheres*, existem 20 unidades especializadas do Ministério Público. A informação disponível não permite discriminar quantas são promotorias especializadas e quantas são Núcleos, mas as pesquisas realizadas pelo Observe (2010 e 2011) mostraram que em muitos casos uma mesma equipe desempenha as duas funções. Isso acaba por acarretar uma sobrecarga de trabalho aos profissionais, uma vez que, em geral, estas são compostas por poucos representantes do Ministério Público e uma equipe técnica bastante reduzida.

Nos outros quatro países, não foi possível identificar instâncias especializadas no Ministério Público para a aplicação das leis de violência doméstica/familiar. Na **Argentina**, a Mesa Interinstitucional coordenada pelo mecanismo de gênero da Província de Buenos Aires tem a participação do representante do Ministério Público – mas não é possível saber se esta é ou não uma prática freqüente em outras províncias do país.

No **Chile**, o Ministério Público se engajou na aplicação da Lei 20.066 – de Violência Intrafamiliar – publicando, em 2010, a *Instrucción general que imparte criterios de actuación en material de violencia intrafamiliar*. Trata-se de um documento para ser adotado pelas promotorias em todo o país com o objetivo de sistematizar e padronizar as formas de intervenção do Ministério Público nos casos de violência intrafamiliar.

“La política criminal del MP respecto de las situaciones de VIF queda claramente establecida en este instructivo, como un ‘deber de protección’ de las victimas” (Relatório Nacional sobre o Chile, 2011: 13).

Neste sentido, o Ministério Público ressalta a importância de aplicar as medidas de proteção em favor das vítimas, orientando os promotores para que façam estas solicitações. O Ministério Público não tem uma unidade especializada em violência e gênero, mas os casos de violência intrafamiliar podem ser atendidos nas *Unidades Regionais de Atención a Victimas y Testigos* (URAVIT), um serviço que atua através de uma rede de proteção para que vítimas e testemunhas que se encontram em situação de risco possam continuar contribuindo com o processo penal em segurança.

No **Paraguai**, as vítimas de violência doméstica podem ser encaminhadas ao *Centro de Atención a Victimas*, um serviço de atenção multidisciplinar vinculado ao Ministério Público, com sede na cidade de Assunção. Objetivo do serviço é apoiar tecnicamente as promotorias de justiça através da produção de laudos e o acompanhamento das vítimas durante o processo para

67 Para dar andamento a esta tarefa, em 2010 foi criado um Grupo de Trabalho (GT) para discussão e estruturação do sistema de informações. Em 2011, o *Consejo Nacional de Procuradores Generales de Justicia* criou, no âmbito do *Grupo Nacional de Derechos Humanos*, a *Comisión Permanente de Violencia Doméstica e Familiar* (COPEVID), sob a qual se encontra o GT. A previsão é que este cadastro integre a base de informações unificadas do Ministério Público e que, em médio prazo seja possível conhecer o movimento de denúncia de violência doméstica e familiar em todo o país, e suas principais características. (Fonte: “Atas das Reuniões da Comissão Permanente de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher/COPEVID – do Grupo Nacional de Derechos Humanos GNDH/Consejo Nacional dos Procuradores Gerais. 2009/2011. Material disponibilizado pela Dra. Marcia Regina Ribeiro Teixeira. Promotora de Justiça/GEDEM/Bahia. Vice Coordenadora da COPEVID).



“evitar la revictimización dentro del proceso penal, y establecer redes de atención con centros y organismos de servicios a víctimas. Cuenta con psicólogos/as y trabajadores/as sociales” (Relatório Nacional do Paraguai, 2011: 16).

ESPECIALIZAÇÃO NA DEFENSORIA PÚBLICA

Outra instância imprescindível para a aplicação das leis de violência doméstica e familiar e para a atenção integral a mulheres em situação de violência doméstica e familiar são as *Defensorias Públicas*, as quais desempenham papel central no acesso a justiça para as mulheres, especialmente mulheres de baixa renda. As iniciativas de transversalização de gênero nas Defensorias da região ainda são muito reduzidas e recentes. No **Chile** e **Paraguai**, as Defensorias Públicas ainda não incorporaram medidas ou setores especializados para a intervenção nos casos de violência doméstica baseada em gênero. No **Uruguai**, encontram-se *Defensorías de Familia Especializadas* apenas na capital. O Relatório Nacional ressalta a diferença de oferta de assistência jurídica gratuita entre a capital e o interior do país, o que tem gerado impactos no acesso à justiça para as mulheres que vivem em situação de violência doméstica baseada em gênero. Enquanto no interior as mulheres contam apenas com as Defensorias Públicas não especializadas na capital podem recorrer a outros serviços de assistência jurídica gratuita

“Existen además los siguientes servicios de patrocinio gratuito en Montevideo: la Defensoría de Oficio de Familia del Poder Judicial, el Consultorio jurídico de la Facultad de Derecho que cuenta con la sede central y tres sedes descentralizadas en diferentes zonas de la ciudad. El centro de estudiantes de la Facultad de Derecho posee, a través de sus actividades de extensión, consultorios jurídicos barriales en convenio con el Consultorio Jurídico de la Facultad. La Intendencia de Montevideo a través de convenio desarrolla el programa “Comuna Mujer” con 11 servicios. De estas las únicas que son especializadas son la Defensoría de los Juzgados Especializados y las Comuna mujeres. La mayoría de las presuntas víctimas como de los denunciados, utilizan el servicio de la Defensa Pública.” (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 4).

No **Brasil**, a Lei 11.340/2006 mais uma vez inova e recomenda que as mulheres vítimas de violência doméstica e familiar tenham acompanhamento de defensores durante todas as etapas do processo judicial cível e criminal.⁶⁸ Recomenda também, que sejam criadas instâncias especializadas nos mesmos moldes daquelas propostas para o Ministério Público: os *Núcleos da Defensoria* que deverão ter uma atuação mais política e de transversalização de gênero nas políticas institucionais e as defensorias especializadas com defensores atuando nos *Juizados de Violência Doméstica e Familiar*. A Secretaria de Políticas para as Mulheres reconhece a existência de 54 unidades especializadas nas Defensorias Públicas existentes no país, mas não discrimina o tipo de estrutura. As pesquisas do Observe (2010 e 2011) mostram que as Defensorias Públicas dos estados e do Distrito Federal, possuem estruturas muito reduzidas e pequeno número de defensores. Em alguns estados a defesa para acompanhamento das vítimas não pode ser garantida pela indisponibilidade de defensores. Desta forma, mais uma vez os dispositivos da legislação são parcialmente aplicados em prejuízo das mulheres.

Na **Argentina**, não existe setor especializado para a atenção de mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero, mas um convênio entre a *Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN)* e a *Defensoría General de la Nación (DGN)*, garante a atenção jurídica para mulheres em situação de violência doméstica através da OVD e da *Oficina de Asistencia y Patrocinio Jurídico de la DGN*. (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011: 15)

⁶⁸ Em regra, na justiça criminal é assegurada a defesa para o réu, uma vez que os interesses das vítimas estão, supostamente, sob a proteção do Ministério Público.



A partir do conjunto de informações que foram apresentadas pelos Relatórios Nacionais é possível afirmar que a forma de organização e administração da justiça em cada um dos países ainda se configura com um obstáculo ao acesso à justiça para as mulheres que vivem em situação de violência. A incorporação de mudanças no sistema judicial, incluindo as diferentes áreas do direito que se relacionam e se cruzam com a temática deste estudo, continua sendo um dos maiores desafios enfrentados pelos governos e sociedades, para que as respostas deste setor reflitam a transversalidade de gênero em sua organização, ações e decisões.

As leis de violência doméstica e familiar representam uma importante mudança nos contextos normativos nacionais. A incorporação da perspectiva de gênero através de leis integrais de proteção aos direitos das mulheres e/ou a criação e implementação de dispositivos e políticas públicas para a atenção especializada para mulheres tem ocorrido em toda a região. No entanto, a concretização desses avanços e iniciativas esbarra em sistemas de justiça que continuam atuando de forma tradicional, com respostas fragmentadas e sem incorporar uma visão abrangente e integrada sobre as desigualdades de gênero.

A superação dos obstáculos e a solução dos problemas apontados na aplicação das leis não podem ser consideradas tarefas isoladas e devem envolver a todos os setores comprometidos com a promoção dos direitos humanos e a igualdade entre homens e mulheres. Neste sentido, parcerias entre Executivo, Legislativo e Judiciário são fundamentais para que avanços possam ocorrer em todas as sociedades. No plano da formulação de políticas públicas, as experiências de intersetorialidade – através de mesas interinstitucionais, comissões, grupos de trabalho – devem ser estimuladas e a presença de representantes dos Tribunais de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública devem ser também incentivadas. A discussão dos problemas e obstáculos que cada instituição enfrenta para a operacionalização e execução de seus mandatos pode contribuir para construção de soluções compartilhadas, que poderão ser mutuamente apoiadas em sua implementação.

A transversalidade também deve ser estimulada para tornar as organizações institucionais mais flexíveis e sensíveis às desigualdades de gênero. A criação de setores ou instâncias especializadas deve ter como objetivo a incidência nas políticas institucionais e a disseminação do conhecimento sobre os tratados internacionais de direitos das mulheres e os compromissos assumidos pelos Estados para sua efetividade. A abordagem integral da violência doméstica baseada em gênero deve ser incorporada em protocolos e normas para a aplicação da justiça, alterando a organização judiciária sempre que possível, sendo necessária para uma nova forma de administração da justiça que permita a aplicação integral das leis.

Como exposto neste capítulo, há uma grande preocupação com a aplicação das medidas de proteção para as vítimas de violência doméstica baseada em gênero, mas a ausência de decisões que responsabilizem criminalmente aqueles que comentem os atos de violência também deve ser objeto de preocupação. As respostas nesta esfera devem associar medidas de restrição de liberdade (para os casos de violência grave), restrição de direitos e ações que contribuam para as mudanças de comportamentos e valores que discriminam as mulheres e reproduzem a desigualdade baseada em gênero.

ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DA ASSISTÊNCIA PSICOLÓGICA E SOCIAL

A experiência de vários países, em particular os países do Cone Sul, tem demonstrado que é muito mais fácil aprovar e modificar leis do que colocá-las em prática (ONU, 2010). Outra lição aprendida indica que a efetividade das medidas para erradicar a violência baseada em gênero depende da combinação de medidas judiciais de punição com outras de proteção, assistência e prevenção a novos atos de violência. Para que as medidas de proteção e assistência tenham eficácia e possam ser acessíveis a todas as mulheres, os tribunais não podem atuar isoladamente.



Uma estratégia para superar esse isolamento é o envolvimento do Judiciário nas discussões para a formulação de políticas públicas sensíveis ao gênero. A troca de experiências e informações entre os profissionais de diferentes setores tem contribuído com os pequenos avanços que vão se registrando para a melhor interlocução entre serviços e a proposição de ações articuladas entre instituições. A incorporação da perspectiva de gênero tem permitido, ainda que lentamente, algumas mudanças em discursos e práticas, possibilitando aos profissionais o reconhecimento de que a violência é resultado das desigualdades sociais entre homens e mulheres e que o governo e a sociedade precisam assumir seu papel para a promoção da igualdade.

Neste contexto, tem se mostrado fundamental o reforço da abordagem integral como eixo organizador das políticas de atenção às mulheres em situação de violência baseada em gênero. Atuando em parceria com os serviços especializados nas áreas da segurança, justiça e saúde, os serviços que prestam atendimento psicológico e assistência social constituem-se como portas de acesso das mulheres aos seus direitos, uma vez que são criados e organizados para receber, acolher as mulheres e prover atenção, orientação e acesso a informações sobre direitos e alternativas para sair da situação de violência. Entre os objetivos que orientam a formulação destes serviços e de seus programas de atenção estão: i) identificar as demandas das mulheres e avaliar a situação de risco oferecendo respostas que contribuam para tirá-las do ciclo de violência, com intervenções a curto e médio prazos; ii) orientar e proceder aos encaminhamentos a outros serviços e instâncias que possam, de maneira articulada e complementar, contribuir para que as mulheres saiam da situação de violência; iii) interromper o circuito de revitimização a que as mulheres estão expostas, organizando os percursos que poderão percorrer entre os diferentes serviços, a partir de um fluxo de atendimentos e encaminhamentos, iv) fornecer alternativas para que as mulheres possam ser fortalecidas e sair da situação de violência por meio de programas de reflexão sobre gênero e violência, acompanhamento psicológico para o resgate da auto-estima, programas de profissionalização e geração de renda, além do acesso a programas sociais para melhorar seu poder econômico e autonomia.

Os cinco países da região oferecem serviços de assistência social, jurídica e psicológica para mulheres em situação de violência baseada em gênero. Entre os serviços encontram-se centros de atendimento e orientação psicológica, jurídica e social, centrais telefônicas e casas abrigo.

No **Chile, Paraguai e Uruguai** estes serviços foram criados e são mantidos pelos mecanismos de gênero dos governos nacionais. A capilarização desta política é feita a partir de parcerias entre organizações governamentais e não-governamentais de diferentes localidades, estratégia que favorece a implementação da política nacional a partir de uma abordagem integrada e compartilhada por todos os profissionais. Na **Argentina** e no **Brasil**, a criação e manutenção destes serviços são de responsabilidade dos governos provinciais/estaduais e dos municípios. Ainda que o resultado também seja a capilaridade das políticas para mulheres, a descentralização política e administrativa acaba por gerar uma variedade de modelos de atenção.

Em linhas gerais, estes centros oferecem atendimento psicológico e de assistência social e orientação jurídica para mulheres acima de 18 anos (21 anos, em Buenos Aires) que se encontram em situação de violência. A metodologia de atendimento é variada, compreendendo terapia em grupo e/ou individual, grupos de reflexão sobre violência e gênero, orientação jurídica. Independente do formato adotado, o objetivo comum é informar as mulheres sobre seus direitos e atuar para fortalecer sua auto-estima e autonomia para a tomada de decisões para sair da situação de violência. Alguns centros também oferecem capacitação profissional e oportunidades para a geração de renda. Em alguns países, estes centros também assumem um importante papel de prevenção à violência na comunidade, por meio de campanhas e programas educativos para escolas, centros de saúde e outros espaços comunitários.

Estes serviços desempenham um importante papel de articulação interinstitucional, uma vez que recebem



mulheres e procuram orientá-las na busca de assistência em outras instâncias como a polícia, a justiça, hospitais, entre outros. Pela necessidade de contato próximo com os demais serviços e instituições, sua cobertura territorial não pode ser muito ampla limitando-se, na maior parte das vezes, ao município ou às regiões de um município (quando existe mais de um serviço na mesma localidade, como em Buenos Aires).

A maior parte destes serviços é subordinada diretamente aos mecanismos de gênero, o que faz com que a abordagem de gênero seja constitutiva do projeto de estruturação do atendimento. Em outras palavras, isso significa dizer que todos os encaminhamentos são (ou deveriam ser) realizados por pessoal treinado e qualificado para escutar as demandas apresentadas pelas mulheres, compreender os obstáculos e dificuldades que enfrentam para suas decisões, e orientá-las, sem juízo de valor, imposição de decisões e desqualificação de escolhas feitas por elas, contribuindo para o fortalecimento de sua autonomia e auto-estima.

Para organizar o atendimento, o desenvolvimento de protocolos e fichas de atendimento tem sido adotado para a administração dos fluxos internos dos serviços, bem como para orientar as estratégias de articulação com outros serviços e programas nas áreas da saúde, segurança e justiça.

CENTROS DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA

Na **Argentina**, a experiência retratada no Relatório Nacional é desenvolvida pelo Governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, sob a coordenação da *Dirección General de la Mujer*, com cobertura de atendimento na Cidade Autônoma de Buenos Aires. Os *Centros Integrados de la Mujer (CIM)* oferecem atendimento especializado nas áreas psicológica, social e jurídica para mulheres em situação de violência, mas também centralizam outros programas de atendimento para mulheres, jovens e adultas e homens envolvidos em violência baseada em gênero, o que permite oferecer uma abordagem ampla de enfrentamento à violência baseada em gênero. Entre os programas destacam-se:

Programa Namoros Violentos: para meninas a partir de 13 anos e mulheres jovens que estejam vivendo ou tenham se envolvido em relacionamentos afetivos violentos.

Programa Laços de Atenção a Mães de Jovens e Adultos com Atitudes Violentas: dirigido a mulheres que tenham sofrido violência física ou psicológica por parte de seus filhos adolescentes (a partir de 14 anos) ou adultos.

Programa Delitos contra a Integridade Sexual: para mulheres acima de 18 anos que tenham sofrido violência sexual em qualquer momento de suas vidas.

Programa Homens Violentos: Grupo de Auto-ajuda para homens com idade acima de 21 anos e que tenham praticado violência contra suas companheiras.

No **Brasil**, os *Centros de Referência* são os serviços mais antigos para atendimento psicológico e social de mulheres em situação de violência baseada em gênero. Durante os anos 1980 e 1990, junto com as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e as casas abrigo, esses centros formavam o embrião da rede de atenção a mulheres. Estes centros foram inspirados nos “SOS-Mulher”, criados nos anos 1970/1980 por feministas que, de forma voluntária e gratuita, ofereciam atendimento psicológico e jurídico para mulheres vítimas de violência nas relações conjugais, com o objetivo de fortalecer sua auto-estima e autonomia. Os primeiros serviços governamentais foram criados nos anos 1990 sob forte influência desse modelo feminista e se encontram localizados nas esferas de competência dos governos dos estados e municípios, por meio de mecanismos de gênero ou de áreas de gênero inseridas nas secretarias de desenvolvimento social. Em 2006, a *Secretaria de Políticas para Mulheres* publicou um documento visando à uniformização destes serviços.



No entanto, a publicação serve apenas como diretriz para o atendimento e não tem força de protocolo. Os centros de referência desempenham um importante papel de articulação das redes de serviço para encaminhar as mulheres e ajudá-las a traçar seus percursos institucionais. Como reconhecimento de sua relevância, o *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres* (SPM, 2007) disponibilizou recursos a estados e municípios para a reforma, implementação e equipamento destes serviços, com a condição de que sejam adequados à Norma de Uniformização. Outro requisito para o repasse financeiro é a realização de cursos de capacitação em gênero e violência para todos os funcionários.

De acordo com o balanço realizado pela *Secretaria de Políticas para Mulheres*, em 2010, existiam 165 *Centros de Referência de Atendimento a Mulher* em todo o país. Não existem pesquisas de abrangência nacional que permitam conhecer a estrutura e as condições de funcionamento destes serviços, mas os poucos estudos disponíveis demonstram que as dificuldades de articulação entre serviços e a falta de comprometimento dos governos locais com a criação de políticas e programas sociais para mulheres são os principais obstáculos para seu funcionamento efetivo. Com estas limitações, os encaminhamentos não chegam a se conformar como um fluxo institucionalizado com protocolos próprios, mas dependem de contatos pessoais que são acionados caso a caso. (Pasinato, 2006 e 2010, Observe, 2011)

No **Chile** e no **Paraguai**, as políticas de assistência social para as mulheres vítimas de violência são coordenadas pelos mecanismos de gênero dos governos nacionais. No **Chile**, são 92 *Centros de la Mujer* mantidos pelo *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM) “(...)unidades focalizadas en el ámbito local, implementadas mayoritariamente a través de los municipios(...)” (Informe Nacional sobre o Chile, 2011: 25).

“Los Centros focalizan su trabajo en intervenciones de prevención comunitaria de la violencia de género y en la atención de mujeres que han sufrido violencia intrafamiliar menos grave, en cualquiera de sus formas (física, psicológica, sexual o económica). Respecto de éstas, el eje de la oferta está dado por la intervención grupal, complementada con orientación y asistencia jurídico-judicial, y con la coordinación con otros servicios. Para ello dispone de un equipo formado por asistente social, psicólogo/a, abogado/a y monitores/as.” (Informe Nacional sobre o Chile, 2011: 25)

No **Uruguai**, o Relatório Nacional identifica três instâncias governamentais que oferecem atendimento a mulheres em situação de violência doméstica. A primeira rede é coordenada pelo *Instituto Nacional de las Mujeres*, formada por 13 serviços especializados localizados nos departamentos com maior população.

“Estos servicios coordinan con las instituciones públicas nacionales y departamentales y con las organizaciones de la sociedad civil a nivel territorial, en la medida que se parte de la base que las respuestas esta problemática compleja y multicausal de la violencia doméstica, requieren de la articulación de los distintos actores involucrados (Policía, juzgados, hospitales, escuelas, centros sociales, etc.)” (Informe Nacional sobre o Uruguai, 2011: 9)

A segunda tem cobertura na capital, sob a coordenação da *Secretaria de la Mujer de la Intendencia de Montevideo*. Chamados COMUNAMUJER, são onze que contam com 22 serviços jurídicos. Instalados em bairros mais afastados para oferecer atendimento psicológico, social e jurídico, todos gratuitos. Finalmente, a terceira corresponde aos centros de atendimento mantidos pelos governos locais e aqueles mantidos por Organizações Não Governamentais.

“La mayoría de las intendencias del interior del país reportan contar con servicios de atención: Artigas, Canelones, Colonia, Florida, Lavalleya, Paysandú, Rivera, Rocha, Salto, Soriano y San José. Se trata de servicios que abarcan derivación algunos, asesoramiento otros, a atención a víctimas.” (Informe Nacional sobre o Uruguai, 2011: 30)



TABELA 10 – SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ATENDIMENTO E ORIENTAÇÃO A MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO NOS PAÍSES DO CONE SUL

Serviços/Países	Argentina ⁶⁹	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Centros de Atendimento	CIM – Centros Integrals da Mulher ⁷⁰	Centros de Referência de Atendimento a Mulher	Centros da Mulher ⁷¹	Serviço de Atenção à Mulher. ⁷²	Serviços Especializados de Atenção a Mulheres em Situação de Violência Doméstica ⁷³
Vinculação Institucional	Direção Geral da Mulher Governo da cidade de Buenos Aires	Mecanismos de Gênero dos Estados e Municípios	Serviço Nacional da Mulher (SERNAM)	Secretaria da Mulher da Presidência da República (SEDAMUR)	Instituto Nacional de las Mujeres – INMUJERES ⁷⁴
Nº de serviços	8 CIM	190 centros em todo o país	94 Centros em todo o país	Um, na capital	13 (um por departamento)
Cobertura	Bairros da Capital Federal	Municipal	Municipal	Municipal	Municipal
Público	Mulheres acima de 21 anos	Mulheres acima de 18 anos	Mulheres em situação de violência intrafamiliar	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero
Tipo de Atendimento	Terapia individual e em grupo, orientação jurídica sobre direitos em geral e sobre questões relacionadas à família, capacitação em temas relacionados com a violência familiar	Atendimento psicológico, orientação jurídica e assistência social. Terapia individual e em grupo, grupos de reflexão, atividades geração de renda, encaminhamento a outros serviços	Atendimento psicológico, social e de orientação jurídica. Grupos de reflexão e terapia, intervenções para prevenção da violência, capacitação	Atendimento psicológico, de assistência social e jurídica	Atendimento psicológico, de assistência social e jurídica com orientação e encaminhamento a outros serviços
Existência de Protocolos		Norma Técnica de Uniformização dos Centros de Referência de Atendimento a Mulher (SPM, 2006)			Protocolo Único de Atenção (INMUJERES, 2010)

Fonte: Relatórios Nacionais sobre a Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai. UNODC, 2011. Brasil: Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)

69 O Relatório Nacional da Argentina apresenta a experiência do governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, tomado como exemplo por ser um dos mais antigos do país. Não informa sobre a existência de outras experiências no país.

70 <http://www.buenosaires.gov.ar/guaba/guia/index.Php?info=detalle&menu=2&id=126>

71 <http://portal.sernam.cl/?m=programa&i=9>

72 <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/1/41081/Paraguay.Pdf>

73 <http://www.inmujeres.gub.uy/indices/index.jsp>

74 Este quadro se refere apenas aos serviços vinculados ao INMUJERES



SERVIÇOS TELEFÔNICOS

Os serviços telefônicos de orientação sobre direitos das mulheres e informações sobre atendimento especializado são parte das estratégias dos mecanismos de gênero para ampliar o acesso das mulheres aos seus direitos e a informação sobre os serviços existentes, localização, e o tipo de atendimento que poderão buscar. São centrais telefônicas com atendimento realizado por profissionais treinados para escutar mulheres, identificar suas demandas, avaliar situações de risco e orientar quanto a serviços. As ligações são gratuitas, podem ser feitas por telefones fixos e celulares, e as centrais oferecem atendimento 24 horas por dia. Para muitas mulheres, o contato com estas centrais telefônicas representa o primeiro pedido de ajuda e o atendimento que recebem é fundamental para a decisão quanto aos próximos passos que darão para sair da situação de violência. Outro fator que contribui para as ligações é o anonimato, uma vez que as mulheres não precisam se identificar e se sentem menos envergonhadas e amedrontadas ao conversar com alguém que não conhecem. Além de oferecer orientações e informações, as centrais também recebem denúncias por atendimento inadequado, o que ajuda os mecanismos de gênero a organizar sua intervenção junto aos serviços e políticas setoriais.

Os cinco países da região oferecem este tipo de serviço às mulheres. Na **Argentina**, o Relatório Nacional relata que a *Dirección de la Mujer* mantém dois serviços telefônicos na Cidade de Buenos Aires: um para mulher em situação de violência doméstica e sexual e outro para crianças e adolescentes vítimas de maus tratos e abuso sexual. Ambos os serviços oferecem atendimento especializado e funcionam 24 horas por dia com cobertura na Cidade Autônoma de Buenos Aires. Há também uma iniciativa do *Ministerio Nacional de Seguridad, Justicia y Derechos Humanos*, do governo, que desenvolve o *Programa las Víctimas contra las Violencias*. Trata-se de um serviço de atendimento telefônico e socorro para mulheres, crianças e adolescentes, vítimas de violência de abuso sexual e maus tratos decorrentes da violência familiar. O serviço atende também crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual e tráfico de pessoas. O acesso ao programa é feito pela central telefônica que recebe a denúncia, fornece orientações e, em caso de urgência, encaminha ao local uma viatura com equipe especializada para o atendimento (*brigadas*). Este serviço conta com três unidades especializadas: violência familiar, violência sexual, tráfico e exploração sexual de crianças e adolescentes. As equipes são formadas por assistentes sociais, psicólogos e policiais federais. Além do atendimento no local, a equipe realiza encaminhamentos aos serviços especializados de atendimento e faz o acompanhamento do caso nos dias seguintes. Apesar de se tratar de um serviço do governo federal, a cobertura se limita apenas à Cidade Autônoma de Buenos Aires.

No **Brasil** e no **Uruguai**, os serviços têm cobertura nacional. No **Brasil**, a Secretaria de Políticas para Mulheres mantém, desde 2005, o *Ligue 180 – Central de Atendimento para a Mulher*, um serviço telefônico gratuito, de cobertura nacional, que oferece orientação sobre direitos e informações sobre serviços que podem ser acionados. Além da violência doméstica e assuntos relacionados à Lei 11.340/2006, a Central também recebe denúncias de casos de exploração sexual, tráfico de mulheres e cárcere privado. Estes casos são encaminhados diretamente à *Ouvidoria da Secretaria da Mulher*, que aciona a rede de serviços para intervenção imediata. A Central também recebe denúncias de conduta inadequada na aplicação da Lei 11.340/2006⁷⁵. Em alguns municípios também existem serviços telefônicos gratuitos e que oferecem orientações e informações sobre serviços existentes na localidade (Observe, 2011).

No **Uruguai**, o serviço foi criado em 1992, pela *Secretaria de la Mujer de la Intendencia de Montevideo* com o objetivo de oferecer orientação para mulheres em situação de violência e informações sobre os serviços existentes para sua assistência e tratamento em instituições públicas e privadas. Em 2001, foi ampliado e atualmente conta com cobertura nacional.⁷⁶

⁷⁵ Em 2010, a Central recebeu 734.416 chamados, dos quais 420.313 (57,2%) solicitavam informações sobre a Lei Maria da Penha, outros 108.026 chamados (14,7%) dizem respeito a relatos de violência, e 5.302 (0,72%) a reclamações contra serviços (das quais, 21,6% referiam-se às Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulheres). Fonte: <http://www.sepm.gov.br/ouvidoria/botelim-bimestral/boletim-jan-fev->

⁷⁶ De acordo com as estatísticas do serviço, a partir de agosto de 2001, quando passa a ter cobertura nacional, “se han procesado 48743 llamadas de las cuales 11865 corresponden al interior, o sea el 25%. Se sabe que el 59% de la población reside en el interior del país (censo de 2004), por lo tanto el Servicio Telefónico no ha alcanzado a cubrir el interior a cabalidad.” (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 31).

TABELA 11 – SERVIÇOS TELEFÔNICOS DE ORIENTAÇÃO PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO NOS PAÍSES DO CONE SUL

Serviços/Países	Argentina ⁷⁷	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Serviço Telefônico	Linha Gratuita Mulher / Linha “Te Ajudo”	Ligue 180 – Central de Atendimento a Mulher	Fono Ayuda Violencia 800 104 008 ⁷⁸	Serviço de Atenção à Mulher em horário contínuo de 7:00 às 18:00 h	Serviço Telefônico de Ajuda e Orientação à Mulher em Situação de Violência Doméstica
Vinculação Institucional	Direção Geral da Mulher da cidade de Buenos Aires	Secretaria de Políticas para as Mulheres	Serviço Nacional da Mulher (SERNAM)	Secretaria da Mulher da Presidência (SEDAMUR)	Secretaria da Mulher da Intendencia de Montevideú
Cobertura	Capital Federal	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Público	Mulheres em situação de violência doméstica e sexual/ Crianças e adolescentes vítimas de maus tratos e violência sexual	Mulheres em situação de violência baseada em gênero	Mulheres em situação de violência doméstica	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero
Tipo de Atendimento	Orientação e informações	Orientação e informações	Orientação e informações	Orientação, contenção e derivação	Orientação e informações

Fonte: Relatórios Nacionais sobre a Argentina e Uruguai. UNODC, 2011. Chile: Sernam. Paraguai: Secretaria de la Mujer. Brasil: Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)

77 O Relatório Nacional da Argentina apresenta a experiência do governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, tomado como exemplo por ser um dos mais antigos do país. Não informa sobre a existência de outras experiências no país, nem sua localização.

78 <http://portal.sernam.cl/#>



CASAS ABRIGO

As casas abrigo também são serviços estratégicos na atenção integral a mulheres em situação de violência, sobretudo para os casos de risco de morte. O objetivo do serviço é proporcionar um espaço seguro para as mulheres (acompanhadas ou não de seus/suas filho/as), em local onde recebam atendimento psicológico, social e jurídico no sentido de romper com o vínculo violento e possam reconstruir suas vidas com autonomia. O tempo de permanência no serviço varia de acordo com as condições psíquicas, emocionais e físicas que as mulheres apresentem para sair em segurança. Depende também das condições materiais e financeiras, bem como da rede de apoio familiar e comunitária com as quais podem contar para sustentar suas decisões. As políticas de abrigo variam em cada país e existem diferentes tipos de serviços que integram estas políticas. Algumas casas possuem endereços sigilosos, outras são casas “abertas”. Em todos os serviços, a estadia das mulheres é de caráter temporário e o atendimento é conduzido para criar condições para que a mulher possa reconstruir sua vida e seus relacionamentos após o desligamento.

Na **Argentina**,⁷⁹ a política de casas abrigo da Cidade Autônoma de Buenos Aires é coordenada pela *Dirección de la Mujer*, que mantém quatro casas abrigo para mulheres em situação de violência. Uma funciona como casa aberta; a outra (*Hogar Eva Duarte*) é um serviço de abrigo especializado no atendimento de adolescentes grávidas ou com filhos pequenos e que se encontrem expostas a situação de risco. Os outros dois abrigos funcionam em endereços sigilosos e atendem mulheres com ou sem filhos que se encontram em situação de violência doméstica com alto risco para a integridade física.

No **Brasil**, as casas abrigo são políticas governamentais da área da assistência social executadas pelos governos de estados e municípios. O modelo que predomina no país são as casas com endereço sigiloso, que prestam atendimento a mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero, acompanhadas ou não dos filhos. Os serviços, que integram a *Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres*, demonstram os esforços da *Secretaria de Políticas para Mulheres* para a ampliação e criação de uma política nacional de abrigo. Nos últimos anos, a SPM realizou seminários para discutir o funcionamento dos serviços e editou regras e diretrizes para sua estruturação, as quais são requisitos para acessar os recursos disponibilizados pelo *Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres* para a instalação, reforma e aquisição de equipamentos para os serviços. Não existe forma padronizada de acesso às casas abrigo, mas este é sempre mediado por algum serviço, como as delegacias da mulher, juizados de violência doméstica e familiar ou, preferencialmente, os centros de referência. Durante a permanência na casa, a mulher recebe assistência social, psicológica e jurídica para resolver situações de separação conjugal, guarda dos filhos, acesso a programas sociais, além de assistência médica e programas de capacitação profissional. Há também atendimento para os filhos com acompanhamento pedagógico. O tempo de permanência no abrigo é variável, dependendo das condições que a mulher apresente para permanecer no programa, bem como da capacidade de se mobilizar para sair do serviço em segurança e com autonomia financeira para seu sustento e de seus filhos. Por se tratar de situação de risco de morte, a mulher abrigada tem circulação e comunicação restritas durante o período de permanência na casa, além de não poder trabalhar, nem sair sozinha. Suas saídas são controladas e feitas apenas em companhia de funcionários. Esta restrição faz com que muitas mulheres desistam da proteção e abandonem o serviço. Muitas retornam ao convívio com o companheiro agressor por não possuírem condições para se fortalecer e romper com o vínculo violento.

Existem no país 72 casas abrigo, a maior parte instalada nas capitais e grandes cidades.⁸⁰ Alguns estudos sobre as condições de funcionamento destes serviços mostram como obstáculos são enfrentados em função da falta de articulação entre os serviços e a inexistência de políticas e programas sociais que possam ser acionados no processo de

79 De acordo com o *Consejo Nacional de la Mujer*, os serviços existentes em todo o país somam 700 vagas para mulheres em situação de violência baseada em gênero.

80 https://sistema3.planalto.gov.br//spm/atencao/atencao_mulher.php



desligamento da mulher do serviço de abrigo. Outro problema que afeta as casas abrigo é a ausência de uma política de abrigo que contenha outras formas de atendimento às mulheres em situação de risco e vulnerabilidade decorrentes de violência doméstica e familiar, como por exemplo, abrigos temporários, casas abertas onde as mulheres possam permanecer, mas possam também manter suas atividades cotidianas de trabalho e estudo. (Pasinato, 2006, 2010 e Observe 2011)

Os serviços de abrigo no **Chile** fazem parte da política nacional coordenada pelo *Servicio Nacional de la Mujer – Programa Chile Acoge*. São 24 casas de endereço protegido, distribuídas em todo o país para oferecer atendimento psicológico, social e jurídico a mulheres em situação de risco. O serviço recebe a mulher e seus/suas filho(a)s, mas limita o abrigo a até duas crianças com idade de até 12 anos. O tempo de permanência no serviço é limitado e, durante sua estadia, as mulheres recebem formação/capacitação profissional e de geração de renda, além de atendimento médico.

No **Paraguai e no Uruguai**, encontram-se em implementação as primeiras casas abrigos sob coordenação dos mecanismos de gênero. No **Paraguai**, o serviço foi instalado na capital no primeiro semestre de 2011 e é resultado de um convênio da SEDAMUR com a *Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento* (AECID). No **Uruguai**, a Casa Abrigo resultará de uma parceria entre o INMujeres e a sociedade civil organizada.

No **Uruguai** o INMujeres coordena um projeto habitacional direcionado a mulheres que se encontram em processo de rompimento com a situação de violência. O *Projeto Soluções Habitacionais* é resultado de um

“(…) convenio entre INMujeres y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a partir del cual se implementaron soluciones habitacionales transitorias para mujeres en proceso de salida de situaciones de VD. El Convenio abarca 100 soluciones habitacionales y tiene alcance nacional. El mismo no está pensado para los sectores más vulnerables. El servicio ofrece: Garantía de alquiler y Subsidio de alquiler de hasta dos años por el monto de 12 UR y para acceder al mismo se establecieron criterios de acceso que refieren básicamente a que las mujeres se encuentren en proceso de salida, y que cuenten con capacidad económica para sostenerse autónomamente. Equipos técnicos evalúan y acompañan a las mujeres. Los casos recepcionados desde febrero 2009 a Noviembre del 2010 fueron 80 mujeres, de las cuales 66 fueron evaluadas positivamente.” (Relatorio Nacional sobre o Uruguai, 2011: 10)



TABELA 12 – SERVIÇOS DE ABRIGO (CASAS ABRIGO) PARA MULHERES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO NOS PAÍSES DO CONE SUL

Serviços/Países	Argentina ⁸⁰	Brasil	Chile	Paraguai	Uruguai
Vinculação Institucional	Direção Geral da Mulher da cidade de Buenos Aires	Mecanismos de gênero dos governos de estados e municípios	Serviço Nacional da Mulher – SERNAM	Secretaria da Mulher da Presidência da República – SEDAMUR	Instituto Nacional das Mulheres – INMUJERES ⁸¹
Cobertura	Capital Federal	Estadual/Municipal	Cobertura Nacional, de administração Municipal	Capital	Nacional
Público	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero/adolescentes grávidas ou mães	Mulheres em situação de violência baseada em gênero	Mulheres em situação de risco grave e/ou vital por violência grave exercida por seus parceiros ou ex parceiros	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero	Mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero com ou sem filhos
Tipo de Atendimento	Psicológico, social e jurídico	Psicológico, social e jurídico	Psicológico, social e jurídico	Psicológico, social e jurídico	Psicológico, social e jurídico

Fonte: Relatórios Nacionais sobre a Argentina e Uruguai. UNODC, 2011. Chile: Sernam. Paraguai: Secretaria de la Mujer. Brasil: Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM)

80 O Relatório Nacional sobre a Argentina apresenta a experiência do governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires, tomado como exemplo por ser um dos mais antigos do país. Não informa sobre a existência de outras experiências no país, nem sua localização.

81 Além desta casa abrigo que se encontra em processo de instalação, no país existem 4 casas abrigo sob coordenação do INAU – Instituto de Niños, Niñas y Adolescentes del Uruguay e uma casa abrigo mantida pelo Patronato del Encarcelado y el Liberado en convenio con INAU. Este serviço é acessível apenas para mulheres com filhos menores de idade



ESPECIALIZAÇÃO NA ÁREA DA SAÚDE

A abordagem integral do atendimento de mulheres em situação de violência também prevê atenção especializada na área da saúde. Os efeitos da violência na saúde são variados e compreendem lesões, ferimentos e fraturas – às vezes com seqüelas gravíssimas e que resultam em deformação ou perda de órgão, membros e funções vitais; a violência sexual, que leva à gravidez não desejada, à exposição a doenças sexualmente transmissíveis, a problemas ginecológicos crônicos, entre outros, tais como a mortalidade infantil e mortalidade materna, decorrentes da violência que muitas mulheres sofrem durante a gestação. A exposição à violência provoca também transtornos psíquicos como depressão, síndrome do pânico, ansiedade, podendo levar a comportamentos autodestrutivos como abuso de drogas, o alcoolismo e as tentativas de suicídio, chegando aos resultados fatais do suicídio e homicídio.

De acordo com o *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde* (Krug, 2002), o impacto da violência sobre a saúde das mulheres as torna usuárias recorrentes dos serviços de saúde, por períodos maiores e com maior necessidade de intervenções clínicas e cirúrgicas e uso de medicação. Apesar de sua presença nos serviços, nem sempre os profissionais estão habilitados a identificar situações de violência como causas dos transtornos e sintomas apresentados pelas mulheres. Desta forma, a abordagem torna-se superficial ao centrar-se no sintoma sem investigar as causas da doença, além de não propiciar uma resposta eficaz, capaz de eliminar a violência da vida das mulheres.

Para modificar este quadro é preciso envolver a área da saúde nas políticas para a erradicação da violência doméstica baseada em gênero. Neste sentido, a abordagem da medicina preventiva, dos estudos epidemiológicos e da saúde pública (com programas de agentes comunitários de saúde) tem contribuído para ampliar a sensibilização de profissionais da saúde para a detecção da violência, para o encaminhamento das pacientes/vítimas às demais instâncias especializadas e, também, para a detecção preventiva de situações de risco e agravamento da saúde. Trata-se de uma tarefa difícil que vem acumulando resultados muito lentamente, uma vez que as mulheres, na maior parte das vezes, omitem a situação de violência que estão enfrentando (por medo, vergonha ou por não conseguirem relacionar seus problemas de saúde com a violência que sofrem) e sua detecção demanda um atendimento mais cuidadoso, com investigação clínica detalhada e um aprofundado conhecimento por parte dos profissionais tanto sobre os sintomas da doença, quanto sobre as características da violência baseada em gênero.

Nos países do Cone Sul, é possível identificar algumas iniciativas na área da saúde para a abordagem da violência, mas estas ainda são pontuais e com pouco diálogo com as políticas intersetoriais. Além disso, observa-se que, na região, a integração da saúde nas políticas de enfrentamento à violência baseada em gênero é recente e começa a ser implementada de maneira mais sistemática a partir dos anos 2000. As iniciativas relatadas são: criação de setores especializados em saúde da mulher, direitos sexuais e reprodutivos, com programas para o atendimento de vítimas de violência doméstica e, principalmente, para o atendimento de mulheres (adultas, crianças e adolescentes) vítimas de violência sexual. Identificam-se também iniciativas como o desenvolvimento de protocolos de atendimento, fichas de registro de atendimento clínico e cursos de capacitação para a sensibilização de profissionais da área médica (médicos, enfermeiros, assistentes de enfermagem) e administrativa (repcionistas, atendentes) que trabalham em clínicas e hospitais, visando oferecer um atendimento de qualidade em todos os setores. Estes procedimentos e protocolos têm como objetivo propiciar às vítimas um atendimento digno, evitando que sejam revitimizadas durante exames e consultas. Observa-se, no entanto, que há melhor preparo para o atendimento de vítimas de violência sexual, do que para aquelas que são vítimas de violência física e psicológica decorrentes da violência doméstica.

Na **Argentina**, o Relatório Nacional informa que as primeiras iniciativas para atenção às vítimas de violência no âmbito da saúde, surgem nos anos 1990, quando o *Ministerio de Salud y Acción Social*, criou em 1995 o Programa Nacional de Violência. O Relatório também traz informações sobre extenso conjunto de iniciativas de criação de



protocolos e serviços de atenção a casos de violência, sobretudo com a participação de profissionais do Serviço Social. Contudo, são iniciativas que se desenvolvem no nível das províncias e não possuem alcance nacional. Efetivamente, a ampliação da participação do setor saúde nas políticas de enfrentamento à violência doméstica baseada em gênero começa a se ampliar a partir da aprovação da lei 26.485 que estabelece a obrigação do Ministério da Saúde em participar da política pública relacionada com a erradicação da violência. Uma experiência das experiências foi a implementação de um setor de informação sobre serviços que atendem casos de violência baseada em gênero (conforme os tipos previsto na legislação) como parte do serviço telefônico (*Linea 0-800*) de saúde sexual e reprodutiva. Outra iniciativa envolvendo a área da saúde no plano nacional, ocorreu em 2010, com a proposta de elaboração e implementação de um protocolo único de exame em casos de violência sexual, com o objetivo de unificar a obtenção de provas e elaboração laudos periciais. Esta iniciativa envolve o Ministério da Saúde da Nação e todo o sistema de saúde a ele vinculado. Em julho de 2011, este protocolo foi adotado em um convênio entre a *Corte Suprema de Justicia de la Nación* e o Ministério de Saúde da Cidade Autônoma de Buenos Aires, esperando-se que venha a ser adotado em convênio com outros Ministérios provinciais.

No **Brasil**, no decorrer dos anos 2000, o governo, por meio da *Área da Saúde da Mulher* do Ministério da Saúde, desenvolveu um conjunto de normativas, documentos técnicos e material didático para a atenção a mulheres, meninas e adolescentes em situação de violência doméstica e sexual, estabelecendo protocolos para a abordagem e o atendimento. Entre os principais documentos e políticas editadas no período estão:

- *Lei nº 10.778, de 24 de novembro de 2003*: Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados
- Desenho da Ficha de notificação/investigação individual: violência doméstica, sexual e/ou outras violências interpessoais
- *Atenção Integral para Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Doméstica e Sexual: Matriz Pedagógica para Formação de Redes* (2004)
- *Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual Contra Mulheres e Adolescentes*. Norma Técnica. Ministério da Saúde, 2010 (3ª edição)
- *Aspectos Jurídicos do Atendimento às Vítimas de Violência Sexual. Perguntas e Respostas para Profissionais de Saúde* (MS, 2005, 2010)
- *Atenção Humanizada ao Abortamento*. Norma Técnica. (Ministério da Saúde, 2010)
- *Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e Outras DSTs*. (SPM/MS, 2007)

No **Brasil**, as políticas de atenção básica, de média e alta complexidade devem ser executadas pelos governos dos municípios e estados, respectivamente, e por meio de convênios com o governo federal. De acordo com a *Secretaria de Política para Mulheres*, no documento de balanço das ações do *Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres*, no período de 2007 a 2010, ações realizadas em convênio com o Ministério da Saúde resultaram na criação e implementação de 305 serviços/programas especializados e 23 convênios com Secretarias Estaduais (redes municipais de atenção às mulheres em situação de violência). Até o mês de agosto de 2010, 893 municípios haviam implantado a notificação compulsória nos casos de violência doméstica e familiar contra mulher (SPM, 2010).⁸²

82 <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010.pdf>



No **Chile**, de acordo com o Relatório Nacional, os programas na área da saúde para a atenção de mulheres vítimas de violência estão organizados em duas linhas de ação do Ministério da Saúde:

- *Salas de Primera Acogida para Atención de Víctimas de Delitos Sexuales en Servicios de Urgencia*
- *Unidades de Salud Mental dependientes de los Servicios de Atención Primaria en Salud*

O Relatório também relata a ausência de trabalhos atualizados que tenham se dedicado a analisar o funcionamento destes serviços e acrescenta

“Como parte de los problemas del sistema de salud, pueden citarse los siguientes: 1) Existencia de orientaciones y protocolos muy desarrollados, con claro enfoque, pero cuyo uso no es obligatorio; 2) En la práctica, los casos de VIF siguen siendo entendidos como problemas de salud y se relacionan especialmente con detección en el marco de atenciones por depresión; 3) El sistema de salud está sobredemandado y el personal es insuficiente, conforme las necesidades; 4) Es un sistema con grandes niveles de autonomía y complejidad orgánica, lo que dificulta su coordinación con otros sectores”. (Relatório Nacional, 2011: 25)

No **Paraguai**, a Lei 1600/2000 – *Lei de Violência Doméstica* – prevê que os profissionais de saúde poderão realizar denúncias de violência doméstica sempre que uma mulher vítima de violência procure atendimento médico. No entanto, após onze anos de vigência desta legislação, o Relatório Nacional chama a atenção para a ausência de avanços na atenção oferecida às mulheres por este setor.

Para alterar esta situação, desde 2009, representantes do *Ministerio de la Salud y Bienestar Social* passaram a integrar a *Mesa Intersectorial* convocada pela *Secretaria de la Mujer*. A partir dos trabalhos deste grupo foram desenvolvidos dois formulários⁸³ que servem para orientar os profissionais de saúde para que o registro de informações coletadas durante o atendimento médico possa facilitar a denúncia da violência doméstica e intrafamiliar nas instâncias judiciais. Para alcançar este objetivo, os instrumentos foram elaborados conjuntamente pelo Ministério da Saúde e o Ministério Público, além de contar a participação de setores da sociedade civil. Um convênio entre a *Secretaria de la Mujer*, *Ministerio de la Salud y Bienestar Social*, *Ministerio del Interior*, e o *Ministerio Público* e *Secretaría de la Niñez y la Adolescencia* permitiu que os instrumentos fossem testados por meio de um programa piloto, em cinco hospitais que funcionam como “serviços sentinela” de vigilância e atenção a casos de violência em ação articulada com a Polícia Nacional. (Relatório Nacional sobre o Paraguai, 2011:25)

Em 2010, no marco do mesmo projeto de melhoria da atenção da saúde na aplicação da Lei 1600/2000, o *Ministerio de la Salud y Bienestar Social* vem desenvolvendo cursos de capacitação para profissionais de saúde sobre violência e gênero, além de ter lançado o *Programa Nacional para la Prevención y la Atención Integral de Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Violencia Basada en Género, Doméstica e Intrafamiliar*, (2010-1015). Entre as medidas específicas para a aplicação da lei, em 2010, o Ministério publicou uma resolução⁸⁴ reforçando a obrigatoriedade do atendimento médico às mulheres vítimas de violência e da entrega gratuita de diagnósticos médicos às mulheres vítimas de violência intrafamiliar. De acordo com o Relatório Nacional, uma das dificuldades já identificadas no projeto piloto é a resistência por parte dos médicos em utilizar os instrumentos de registro de informações, alegando que é muito extenso e que seu preenchimento amplia o tempo dedicado à consulta.

83 *Formulario de Registro y Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y Basada en el Género (VBG) eo Formulario de Registro y Atención a Niños/as y Adolescentes Víctimas de Maltrato y Abuso Sexual.*

84 Resolução 964 de 26 de novembro de 2010.



No **Uruguai**, a abordagem da saúde sobre o problema da violência doméstica baseada em gênero começa a ser desenvolvida a partir de 2005 com a criação do Programa Nacional de Saúde da Mulher no *Ministerio da Saúde Pública*. Entre as iniciativas adotadas, o Relatório Nacional destaca:

- Lançamento do *Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género del Ministerio de la Salud Pública*.
- Desenvolvimento de um *Guia de Abordagem da violência na consulta médica* e de um formulário de orientação para as consultas médicas e histórico clínico.
- Decreto 494/06: regulamenta as ações da saúde na aplicação da Lei 17.514 – Lei de Violencia Doméstica.
- *Abordaje a Situaciones de Violencia Doméstica hacia la mujer – Guía de Procedimientos para el Primer Nivel de Atención en Salud*. (2006)
- Criação do *Observatorio de Violencia de Género y Salud*.

Apesar dos avanços na articulação entre os setores e de todos os procedimentos desenvolvidos pelo Ministério da Saúde, a aplicação destes últimos ainda é limitada e enfrenta resistência entre os profissionais

“La propuesta desde la normativa vigente incluye la investigación de rutina de la existencia de Violencia Domestica en todos los ámbitos de atención: todos los profesionales de la salud deben integrar esta indagación en el proceso asistencial habitual, adecuando la forma y la oportunidad a su rol y función y al momento evolutivo de la atención de la mujer. La colocación del formulario de violencia en la historia clínica es un uso extendido, pero el empleo en forma adecuada para la detección dista mucho de ser la práctica más frecuente. En todas las instituciones se identifican dificultades en el involucramiento del personal médico para integrar la indagación a la rutina asistencial.” (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 12)

Uma dificuldade que é apontada de forma recorrente em todos os países, se refere à sensibilização dos profissionais para a detecção da violência e a aplicação dos protocolos para encaminhamento e orientação das vítimas. O relatório da **Argentina** também se refere à inexistência de serviços que articulem a atenção para mulheres que são portadoras de HIV/aids e vivem em situação de violência, o que demandaria também uma abordagem integral e intersetorial. A inexistência de referências ao tema nos relatórios dos outros países, permite supor que este é um problema que necessita ser melhor investigado em toda a região.



Este panorama sobre os serviços especializados na atenção psicossocial e de saúde a mulheres em situação de violência doméstica baseada em gênero permite afirmar que existem importantes avanços legislativos nas políticas e programas de atendimento que podem contribuir para que as mulheres possam viver sem violência. Somadas às experiências nas áreas da segurança, justiça, assistência psicossocial, jurídica e da saúde, identifica-se em cada país o núcleo básico e embrionário do que poderá vir a se constituir em políticas nacionais, intersetoriais e com abordagem de gênero. Sem dúvida, trata-se de um cenário promissor, uma vez que permite vislumbrar aberturas para o diálogo, a articulação e o compromisso com a promoção dos direitos das mulheres e a igualdade de gênero em todas as esferas da sociedade. Idealmente, estas políticas deverão se concretizar por ações de médio e longo prazos, convertendo-se em políticas de Estado, como parte dos compromissos assumidos pelos países junto aos sistemas internacionais de direitos humanos.



Além dos serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência baseada em gênero, os Relatórios Nacionais também relatam a existência de serviços de atendimento psicológico e social, direcionados ao atendimento de vítimas de crimes violentos, proteção a vítimas e testemunhas, mas que não possuem especialização em gênero ou para o atendimento de situação de violência doméstica. Apesar de não serem especializados, estes serviços devem ser reconhecidos por sua contribuição e por representarem espaços que poderão ser integrados por meio de políticas intersetoriais e de transversalidade de gênero. Eles ampliam a rede de atendimento a mulheres em situação de violência e, desta forma, criam novas oportunidades e caminhos para que possam ter acesso à justiça e aos seus direitos.

A rede que vem timidamente se formando para uma abordagem integral, precisa ser também ampliada para contemplar as áreas de emprego e geração de renda, educação, habitação, previdência social, com políticas que venham a integrar uma agenda de promoção de direitos das mulheres e da igualdade de gênero. Estas políticas são importantes para o fortalecimento da auto-estima e da autonomia das mulheres e poderão contribuir para que tenham condições materiais para sair da violência e construir relacionamentos mais saudáveis, dignos e orientados pelo respeito mútuo entre homens e mulheres.

No entanto, se no plano formal é possível mapear e descrever avanços, falta ainda conhecer a extensão das mudanças e a contribuição efetiva para transformar os direitos formais em direitos de fato. Dimensionar a violência doméstica baseada em gênero e sua prevalência na sociedade, identificar seus matizes segundo a interseccionalidade de gênero com raça, etnia, geração, orientação sexual, procedência regional e situação econômica, monitorar o desenvolvimento das políticas, programas e serviços e avaliar seus resultados, são desafios que precisam ser enfrentados.

PROGRAMAS E SERVIÇOS PARA ATENDIMENTO AOS AGRESSORES

A abordagem integral para o enfrentamento da violência doméstica baseada em gênero incorpora respostas governamentais para a punição da violência e responsabilização dos agressores, de proteção para as mulheres e prevenção da violência. O reconhecimento de que a violência baseada em gênero resulta das desigualdades sociais entre homens e mulheres e do desequilíbrio na distribuição de poder nas relações que estabelecem entre si, nas diferentes esferas sociais, trouxe também a percepção de que a erradicação da violência depende também de respostas para os agressores, de forma que possibilitem mudanças de comportamento, atitudes e valores para um maior equilíbrio e igualdade nessas relações.

Em todos os países identificam-se iniciativas que visam modificar a resposta tradicional da Justiça, da imposição de penas restritivas de liberdade. No entanto, o tema ainda é novo na região e são poucos os programas que foram efetivamente assumidos pelos governos, identificando-se propostas que atuam de forma pontual e sem recursos financeiros ou humanos adequados.

Na **Argentina**, o Relatório Nacional informa sobre a experiência da *Dirección Geral de Género* do governo da Cidade Autônoma de Buenos Aires que desenvolve o *Programa Homens Violentos*

“Es un ‘Grupo de autoayuda para hombres violentos’, se integra por varones mayores de 21 años que tienen la firme convicción de querer cambiar sus conductas violentas, lo que se determina a través de entrevistas de admisión a cargo del Coordinador del Programa. Es condición necesaria aceptar un compromiso de no agresión ni amenazas a partir del ingreso al grupo. El ingreso es voluntario y los varones acuden, ya sea por remisión de los servicios asistenciales, tanto públicos como privados, del sistema de salud, o por información recibida por las campañas de difusión de los subprogramas. El abordaje interdisciplinario y articulado con el sistema de salud, justicia y acción social, brinda recursos a



toda la población masculina interesada en detectar, prevenir, neutralizar y erradicar aquellas conductas abusivas que lo interrogan y confrontan con la ley de protección integral a las mujeres, niños/as y adolescentes, porque dichas conductas son una clara violación a los derechos humanos. La metodología empleada es la dinámica grupal, que busca la comprensión y reflexión de la violación de los derechos de las personas, y su finalidad es la preservación de la vida y los derechos de todos los integrantes de esa organización familiar.” (Relatório Nacional sobre a Argentina, 2011:21)

No **Brasil**, a criação de centros de responsabilização dos agressores em casos de violência doméstica e familiar contra as mulheres está prevista na Lei 11.340/2006, que também dispõe que a responsabilidade pela criação destes serviços cabe aos governos nas distintas esferas de governo (federal, estadual e municipal). Foi estabelecido que os programas, serviços e políticas devem ser vinculados ao judiciário, de forma que os agressores sejam encaminhados a partir de uma decisão judicial, e como parte das penas alternativas que poderão ser impostas aos casos de menor gravidade, em substituição às penas privativas de liberdade. O financiamento dos projetos e serviços ficou à cargo do Ministério da Justiça, que através do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI – faz o repasse de verbas para os estados e municípios para sua implementação. Em cinco anos de aplicação da lei, poucos avanços foram realizados para dar efetividade a estas políticas de responsabilização dos agressores. Entre os problemas identificados, faltam diretrizes claras para a estruturação dos projetos, bem como sobre a metodologia que deve ser utilizada e os resultados que se espera alcançar. Na ausência de serviços e diante da necessidade de desenvolver atendimentos psicológicos e sociais com os agressores, as equipes multidisciplinares que trabalham nos *Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher* têm organizado grupos de reflexão para agressores, com metodologias e formatos distintos o que tem gerado muitas críticas a estas iniciativas. (Observe, 2010 e 2011). De acordo com a *Secretaria de Políticas para Mulheres*, no final de 2010 encontravam-se 12 Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor em funcionamento em todo o país (SPM, 2010), mas não existem informações adicionais sobre sua proposta de funcionamento, missão, metodologia ou recursos humanos e financeiros disponíveis.

De acordo com o Relatório Nacional do **Chile** a oferta destes serviços é relativamente recente e não se constitui como uma política, mas como experiências isoladas, com cobertura territorial diferenciada e não possuem metodologia compartilhada. O setor da saúde foi o primeiro a implementar programas desta natureza, no início dos anos 2000, na área da saúde mental. Os programas executados, a partir da Lei de Violência Intrafamiliar (Lei 19.325/1994 e, atualmente, Lei 20.066/2005) estabelecem como medida judicial acessória “asistencia obligatoria a programas terapéuticos o de orientación familiar por un lapso de tiempo no inferior a seis meses y no superior a un año” (Relatório Nacional sobre o Chile, 2011:29). Posteriormente, surgiram iniciativas no Ministério do Interior, Ministério da Justiça e no SERNAM através dos Centros de la Mujer, consistindo de atenção psicológica. A partir de 2011 o SERNAM passou a implementar um projeto piloto “Programa de Intervención con Hombres que Ejercen Violencia, Chile Acoge” ou “Centros de Hombres por una Vida sin Violencia”, cuja proposta, que se trata de um projeto piloto e ainda não conta com avaliações de seus resultados, é

intervenir sobre los factores facilitadores en la producción del comportamiento violento por parte de los usuarios, es decir, déficit en el control de impulsos o en sus habilidades de comunicación y resolución de problemas, abuso de alcohol, sistema de creencias, etc.(Relatório Nacional sobre o Chile, 2011: 29).

No **Paraguai**, identifica-se o Aprevim PARAGUAY (Assistencia para la prevención y rehabilitación en violencia masculina) é o único sistema de tratamento para violência masculina no país. Foi criado em 2003 com o apoio da Corte Suprema de Justiça, tem convênios com a Secretaria da Mulher, o Poder Judicial, Ministério Público e organizações civis. Realiza assistência terapêutica e capacitação.



No **Uruguai**, o Relatório Nacional informa que não existe no país uma política nacional e sistemática de atenção ao agressor em caso de violência doméstica, ainda que as organizações de mulheres coloquem essa necessidade. Entre as iniciativas existentes, destaca um programa do Ministério do Interior, criado em 2007, para identificar policiais envolvidos em situações de violência doméstica, seja como agressor ou como vítima. Trata-se de um programa de saúde ligado à Direção Nacional de Saúde Policial, que oferece tratamento psicológico e psiquiátrico para os agressores. Entre 2000 e 2007, o governo de Montevideo manteve programas de atenção aos agressores junto ao programa ComunaMujer. Posteriormente, o programa foi encerrado e não surgiram novas propostas de intervenção no âmbito do governo. Atualmente, o atendimento é realizado por duas organizações sociais e cinco profissionais que fazem o atendimento de forma particular, sem qualquer acompanhamento ou financiamento. Não há uniformização na metodologia de atenção. Uma das organizações atende homens encaminhados pelo Poder Judiciário, mas avaliam que sua intervenção é enfraquecida uma vez que o próprio Poder Judiciário não faz nenhum acompanhamento para saber se o agressor está ou não participando do programa.

ESTATÍSTICAS E DADOS SOBRE A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO: CONHECER PARA PREVENIR

Em toda a região do Cone Sul, os avanços formais registrados para o reconhecimento dos direitos das mulheres são inegáveis. No marco de três décadas a violência doméstica baseada em gênero deixou de ser um tema tabu e ganhou visibilidade na região. Este foi um passo importante para o reconhecimento de outras formas de violência que são praticadas contra mulheres com o objetivo de controlar seus corpos e sua autonomia. O repúdio das sociedades pelos atos de violência e as respostas institucionais também aumentaram nesse mesmo período, criando possibilidades para que as mulheres possam se conscientizar de que a violência que sofrem não pode ser silenciada pelo medo e a vergonha. Este movimento tem sido contínuo, mas como todo processo social, não ocorre de maneira linear, progressiva e sem obstáculos ou reveses. Ao contrário, as mudanças até aqui registradas requerem atenção e o desenvolvimento de mecanismos de controle social é fundamental para a execução desta tarefa.

Um dos grandes obstáculos que permanecem neste contexto de mudanças é a ausência de informações sistematizadas, confiáveis e acessíveis, que permitam dimensionar a violência baseada em gênero em cada país, conhecer os processos de implementação da legislação e políticas públicas, assim como avaliar os resultados que estão sendo alcançados. Todo este processo pode ser resumido em algumas poucas perguntas: as mulheres estão exercendo seu direito de viver sem violência? Este direito se concretiza para todas as mulheres da mesma maneira? Quais políticas são mais ou menos eficazes para a garantia desse direito? O que pensam as mulheres sobre as respostas institucionais que recebem ou receberam durante o percurso que realizaram para sair da violência? Em função das informações disponíveis atualmente, as poucas respostas conhecidas são obtidas por estudos pontuais, qualitativamente relevantes, mas de pequeno alcance no tempo e no espaço.⁸⁵

Para aprimorar a abordagem institucional sobre o problema da violência baseada em gênero é fundamental que os governos priorizem o desenvolvimento de sistemas de informações que sejam confiáveis, acessíveis e que permitam a formulação de indicadores de monitoramento e avaliação para políticas públicas. É igualmente relevante

⁸⁵ Por exemplo, o estudo da Organização Panamericana de Saúde (2000) sobre *La ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en America Latina. Estudios de caso en diez países*. E a *Pesquisa sobre Acceso a la Justicia para Mujeres en Situación de Violencia. Estudio Comparativo de las Comisarías de La Mujer en America Latina (Brasil, Ecuador, Nicaragua y Perú)*. CEPLAES/FloraTristan/MargaridaRamos/PAGU/PATH&Intecambios/ IDRC. (Jubb et all, 2010).



que as informações sejam abrangentes (nacional ou local, a depender da origem da informação) e que possam ser desagregadas por variáveis sensíveis a gênero e sua interseccionalidade com raça/etnia, geração, procedência regional, situação econômica, entre outras.

O tema não é novo e a sistematização de dados sobre violência e gênero é uma recomendação presente nas convenções internacionais de direitos humanos, resoluções e documentos das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Os Comitês de Monitoramento da CEDAW e da *Convenção de Belém do Pará* têm desempenhado um importante papel para impulsionar o processo de criação dos sistemas de informação nacional. Para a elaboração dos Relatórios Nacionais que são periodicamente encaminhados a estas instâncias, há uma grande demanda por informações atualizadas e abrangentes sobre o acesso a direitos e a justiça pelas mulheres, o que tem exigido que os governos colem e sistematizem informações.

Outra contribuição importante na região,⁸⁶ que reforça a necessidade dos governos criarem bases de dados nacionais, são as ações desenvolvidas no âmbito do *Observatório de Igualdad de Género*, coordenado pela *División de Assuntos de Género* da CEPAL. O Observatório coleta, sistematiza e disponibiliza informações em três eixos: autonomia física, autonomia de decisões e autonomia financeira. No eixo autonomia física, encontram-se quatro indicadores, dos quais um se refere diretamente à violência física e os outros podem ou não estar associado a ela. São eles:

- Morte de mulheres ocasionada por seus (ex)parceiros íntimos/ex-parceiros íntimos: número absoluto e taxa por 100 mil habitantes de mulheres com 15 anos ou mais;
- Maternidade entre adolescentes: porcentagem de mulheres adolescentes com idade entre 15 e 19 anos e que tenham filhos;
- Demanda de planejamento familiar insatisfeita: porcentagem de mulheres casadas que não desejam mais ter filhos ou que adiariam o nascimento de um filho, porém não utilizam nenhum tipo de método de planejamento familiar;
- Mortalidade materna: mortes maternas para cada 100 mil nascidos vivos.

Todos os países da América Latina e Caribe são convocados a apresentar dados ao Observatório. Na região do Cone Sul, apenas o indicador sobre mortalidade materna apresenta dados dos cinco países. Para os outros indicadores a contribuição é irregular. Sobre morte de mulheres por parceiros íntimos, apenas Chile, Paraguai e Uruguai fornecem dados, sendo que apenas Chile tem dados para os anos de 2006 a 2009.⁸⁷

É igualmente importante a iniciativa que vem sendo desenvolvida pela REM – *Reunião Especializada de Mulheres do MERCOSUL*, que desde 2010 vem realizando um diagnóstico regional sobre sistemas de informação sobre violência doméstica baseada em gênero, existentes em cada um dos países da região, visando à construção de um sistema de indicadores que possam ser comparados no plano regional.⁸⁸

⁸⁶ Em termos conceituais e metodológicos a discussão sobre sistemas de informações e indicadores na região ganhou importante reforço a partir da divulgação de documentos como: CEPAL – *Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las mujeres en América Latina y el Caribe, 1995-2001, e la Plataforma de Acción de Beijing*. Chile. CEPAL/ONU. Mayo 1999. 23p, CEPAL- *Estudio de la información sobre la violencia contra la mujer en América Latina y el Caribe. Serie mujer y desarrollo. N° 99. 2010*. Chile: CEPAL/División de Asuntos de género/AECID.57 páginas. *Relatório de los Amigos de la Presidencia de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas sobre los indicadores de la violencia contra la mujer*, Expert Group Meeting on indicators to measure violence against women (Genebra, 2007), entre outros.

⁸⁷ <http://www.cepal.org/oig/afisica/#>

⁸⁸ <http://www.mercosurmujeres.org/es/laremostrabajandoparalograrindicadorescomparablesanivelregionalenviolenciadomesticabasadaengenero-av2>



A partir dos anos 1990, alguns governos nacionais passaram a incorporar, tímida e lentamente, a variável sexo em registros das áreas da saúde, educação, trabalho, o que permitiu conhecer e monitorar as diferenças de acesso a direitos básicos para homens e mulheres. Quanto ao acesso à segurança e justiça, a distribuição de ocorrências/denúncias e processos judiciais segundo o sexo das vítimas ainda é menos freqüente e, muitas vezes, é restrita apenas aos setores especializados como as Delegacias da Mulher e os Juizados/Tribunais Especializados, não permitindo uma visão de conjunto sobre as demandas encaminhadas e as respostas obtidas em cada um destes setores.

Nos cinco países da região do Cone Sul, os diferentes setores nos quais se desenvolvem políticas para atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar – segurança, justiça, saúde e assistência social – disponibilizam estatísticas, mas estas nem sempre são acessíveis, ou seu preenchimento se faz de maneira contínua e com informações desagregadas por sexo e outras variáveis de interesse. Outro problema é a ausência de funcionários capacitados para o registro dos dados e as etapas subseqüentes – armazenamento, sistematização e análise dos dados – as quais são indispensáveis para garantir o acesso a informações confiáveis. Na **Argentina** e no **Brasil**, com estruturas federativas, onde os estados/províncias e municípios possuem autonomia para a formulação, execução e administração de políticas públicas, a integração de um sistema único de dados torna-se uma tarefa ainda mais complicada, uma vez que existem também diferenças na forma como as instituições procedem ao registro, armazenagem e sistematização de seus registros e informações.

LEGISLAÇÃO NACIONAL E SISTEMAS DE INFORMAÇÕES

Na **Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai**,⁸⁹ as legislações sobre violência doméstica/familiar/integral de violência contra a mulher, incorporaram a recomendação para criação de bases de informação, o que abre um caminho para o desenvolvimento e a implementação de sistemas de monitoramento e avaliação. As legislações também definem quais deverão ser os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento destas tarefas, sendo na maior parte dos casos, uma atribuição dos mecanismos de gênero.

Na **Argentina**, a Lei 26.485 de 2009, *Ley de protección integral para prevenir, sancionar erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* recomenda a criação de um setor específico para o tratamento de dados e estatísticas e designa, como órgão responsável por esta atividade, o *Consejo Nacional das Mulheres*. Em 2010, para a execução desta atribuição, o CNM criou o *Observatório de Violência contra as Mulheres*. Trata-se de um grupo técnico formado no interior do CNM, sendo responsável pelo desenvolvimento de um sistema de estatísticas nacional, intersetorial e integrado. Trata-se de um grupo interdisciplinar formado por profissionais da Antropologia, Direito, Metodologia, Psicologia, Sociologia e Serviço Social.⁹⁰

No **Brasil**,⁹¹ a Lei 11.340/2006 (artigo 26, inciso III) estabelece a criação de um *Cadastro Nacional de Casos de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher*, que deverá ser desenvolvido e administrado pelos Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal. O processo de monitoramento da implementação da Lei 11.340/2006 ganhou um importante reforço com a criação do *Observe – Observatório da Lei Maria da Penha*,⁹² uma instância autônoma, da sociedade civil, que funciona por meio de um Consórcio formado por núcleos de pesquisa e organizações não-governamentais de todo o país.⁹³

89 O Relatório Nacional sobre o Chile não traz informações a respeito desse tema.

90 <http://www.cnm.gov.ar/ovcm/>

91 Em 2010 o governo brasileiro aprovou uma lei que cria o *Relatório Anual Socioeconômico da Mulher*. (Lei 12.227, de 12 de abril de 2010). A primeira edição do Relatório foi lançada em junho de 2011. *Anuário das mulheres brasileiras*. São Paulo: DIEESE. 300 p. Disponível em: www.sepm.gov.br.

92 O Observatório foi criado a partir de um edital lançado pela Secretaria de Políticas para Mulheres, em 2008, como parte das iniciativas para o fortalecimento da Lei Maria da Penha. O projeto inicial foi financiado pelo governo e contou com a colaboração financeira de outras agências internacionais para o desenvolvimento de pesquisas: ONU MULHERES, UNFPA, DFID, *Oxfam Novib e Pathways of Women's Empowerment*.

93 <http://www.observe.ufba.br/observatorio>.



No **Paraguai**, a Lei 1600/2000 sobre a violência doméstica, em seu artigo 9º, prevê apenas a sistematização dos dados obtidos a partir dos Juizados de Paz – instâncias de justiça responsáveis pela aplicação desta legislação. Define a *Secretaria da Mulher da Presidência da República* como instância responsável para dar seguimento a esta atividade. O trabalho vem sendo realizado por uma Mesa Interinstitucional, com a coordenação da Secretaria da Mulher e representantes do Poder Judiciário, Ministério Público, Polícia Nacional e Ministério da Saúde. O objetivo é desenvolver uma base nacional de estatísticas sobre violência doméstica baseada em gênero.

No **Uruguai**, a Lei 17.514/2002 – Lei de Violência Doméstica, também prevê mecanismos para monitoramento da implementação da legislação, os quais deverão ser coordenados pelo *Instituto Nacional de las Mujeres* (INMUJERES). Para a execução desta tarefa foi criado o *Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra Violencia Doméstica*, presidido pelo INMUJERES e composto por representantes de ministérios, do Congresso de Intendentes e da sociedade civil.

Na **Argentina, Paraguai e Uruguai**, estão em andamento os trabalhos para o desenvolvimento de instrumentos unificados – Registro Único de Casos – para registro de informações e coleta de dados para o desenvolvimento de sistemas de informações e estatísticas. Os instrumentos estão sendo desenvolvidos na **Argentina** (envolvendo o *Consejo Nacional de las Mujeres e la Oficina de Violencia Doméstica* – Corte Suprema de Justicia de la Nación), no **Paraguai** (resultado de uma parceria entre Secretaria de la Mujer, Ministério de la Salud, Ministério Público e organizações não governamentais) e no **Uruguai**, onde são utilizados por todos os serviços de atendimento a mulheres coordenados pelo INMUJERES. O objetivo é que o instrumento seja utilizado pelos diferentes serviços, facilitando o compartilhamento dos dados e sua posterior sistematização. Outro efeito esperado com a adoção do registro único é diminuir o processo de revitimização a que as mulheres estão expostas, uma vez que não precisariam recontar suas histórias a cada nova entrevista e/ou atendimento. Na **Argentina e Paraguai**, os instrumentos estão em fase de pré-teste.

A VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO SEGUNDO DADOS OFICIAIS

Em cada um dos países que participam deste estudo existem dados oficiais em um ou mais setores que prestam atendimento para mulheres em situação de violência doméstica. A seguir são apresentados alguns dados incluídos nos Relatórios Nacionais. Foram selecionados alguns exemplos em cada país, com o objetivo de ilustrar a presença de informações por setor e o tipo de informação existente.

Na **Argentina, Chile e Paraguai** encontram-se estatísticas policiais desagregadas por sexo das vítimas e tipo de violência. Observa-se o predomínio de mulheres adultas entre as vítimas. Quanto ao tipo de violência chama a atenção o volume de denúncias de violência psicológica e ameaças, comparativamente à violência física.⁹⁴ No **Uruguai**, o *Observatório de Violência e Criminalidade*, do Ministério do Interior, sistematiza todos os dados da polícia, inclusive das Unidades Especializadas em Violência Doméstica, mas não apresenta as informações desagregadas por sexo da vítima. Entre 2005 e 2010, os dados mostram um crescimento das denúncias que passaram de 5.037 a 11.256 registros. O Observatorio também publica dados sobre homicídios de mulheres com informações desagregadas por vários indicadores, entre eles o tipo de relacionamento entre a vítima e o agressor, o que permite conhecer o número de casos praticados por maridos e ex-maridos.

94 Embora não existam dados nacionais para o Brasil, as pesquisas realizadas no país a partir de registros policiais das Delegacias da Mulher mostram o predomínio de registros de ocorrências de lesões corporais. Talvez esta inversão seja resultado da criminalização da violência contra as mulheres no Brasil. E, por outro lado, há o fato de violência física ser mais facilmente tipificada como crime em comparação ao baixo reconhecimento e tipificação de ameaças e violência psicológica pelas polícias. (Pasinato, 2010)



TABELA 13 - DADOS POLICIAIS SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO. ARGENTINA, CHILE E PARAGUAI

País	Setor: Policial
Argentina	<p><i>Comisarías de la Mujer y Familia</i> – Provincia de Buenos Aires: (1º trimestre de 2011):</p> <p>70% dos casos envolvem mulheres adultas como vítimas. O restante das vítimas se distribui em: 25% de homens adultos, 3% de meninas e 2% de meninos.</p> <p>74% dos casos envolvem homens como denunciados.</p> <p>Quanto ao tipo de violência: 78% de ameaças e 25% de lesões</p> <p>82,7% dos casos de delitos contra a integridade sexual as vítimas são meninas e adolescentes (entre 6 e 15 anos). 47% destes crimes foram praticados por familiares e em 2,44% dos casos foi detectado que o agressor estava sob efeito de álcool/drogas.</p>
Chile	<p><i>Carabineros y Policía de Investigación</i>⁹⁶ para o ano de 2010:</p> <p>Total de casos de violência intrafamiliar: 137.177 casos</p> <p>80% dos casos as vítimas são mulheres com idade entre 18 e 64 anos. O restante se distribui em 13% de homens adultos, 5% de menina/os e 1% de idosos de ambos os sexos.</p> <p>87% dos denunciados eram o marido/companheiro.</p> <p>Quanto ao tipo de violência: 53,5% tratam de violência psicológica e 43% de lesões leves. Quanto ao procedimento policial para estes casos: foram 82,1% foram de denúncias e 17,9% de flagrantes. Inversamente, apenas 3% dos casos correspondem a lesões menos graves, graves e gravíssimas, as quais resultaram em flagrante delito (53,7%) e denúncias (46,3%).</p>
Paraguai	<p><i>División de Atención Especializada de la Policía Nacional</i>, para o ano de 2010:</p> <p>Total de casos denunciados por violencia familiar: 2.745 casos.</p> <p>58% dos casos as vítimas são mulheres adultas. O restante se distribui em: 14% meninas, 15% meninos, 13% homens adultos.</p> <p>Quanto ao tipo de violência denunciada pelas mulheres adultas: 60% de violência verbal/psicológica, 29% tratam de violência física, 9% de ameaças e 2º de coação sexual.</p>

Fontes: Relatórios Nacionais sobre a Argentina, Chile e Paraguai, 2011.

⁹⁶ Os dados são enviados ao Ministério do Interior que sistematiza em um banco de dados unificado. Correspondem a denúncias (79,6%) e procedimentos de flagrante (20,4%).



TABELA 14 - DADOS DO SISTEMA JUDICIAL SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO. ARGENTINA, CHILE E URUGUAI

País	Setor: Judicial
Argentina	<p>Serviço de Violência Doméstica – Buenos Aires (2 anos de funcionamento)⁹⁷</p> <p>Total de denúncias: 13.057</p> <p>80% das vítimas são mulheres</p> <p>86% dos denunciados são homens.</p> <p>Quanto ao tipo de violência: 91% referem-se à violência psicológica e 67% à violência física, 31% econômica e 13% a violência sexual.</p> <p>No período de 15/08/2009 a 15/09/2010 a maior parte das vítimas que chegaram ao serviço foi encaminhada pela Polícia Federal (2.778), enquanto as Comisarías de la Mujer encaminharam 42 casos. Esta diferença deve-se à atuação da Polícia Federal em todo o país e, particularmente, na Cidade Autônoma de Buenos Aires, onde a polícia provincial ainda está sendo implementada.</p>
Chile	<p>Ministério Público, ano de 2010:</p> <p>117.145 denúncias por violência intrafamiliar.</p> <p>Quanto ao tipo de violência: 53% são lesões, 36% ameaças, 7% maltrato habitual.</p> <p>57% das causas de violência intrafamiliar concluíram com uma decisão judicial (do juiz de garantia):</p> <p>62% correspondem à suspensão condicional do processo e 18% receberam uma condenação definitiva.</p> <p>43% encerram por decisão do Ministério Público: 65% foram provisoriamente arquivadas.</p>
Uruguai	<p>Os Juizados Especializados de Montevideú (2009):</p> <p>Total de denúncias: 3.764 denúncias.</p> <p>74% foram iniciadas pela polícia, 14% foram registradas diretamente nos Juizados.</p> <p>88% das vítimas são mulheres.</p> <p>Quanto ao tipo de violência: 46% são de violência física, 14% de violência psicológica e 19% mencionam as duas violências.</p> <p>Medidas de proteção: em 30% dos processos não foram aplicadas e em 43% dos casos foram dadas pelo menos duas medidas conjuntamente.</p>

Fontes: Relatórios Nacionais sobre a Argentina, Chile e Uruguai, 2011.

⁹⁷ Estes dados não se referem à movimentação de processos no Judiciário, mas aos atendimentos realizados pela equipe interdisciplinar da Oficina de Violência Doméstica da CSJN.



FEMICÍDIOS E HOMICÍDIOS

O **Chile** é o único país na região em que os femicídios estão tipificados no Código Penal. Segundo as estatísticas policiais, entre 2007 e 2010 foram registrados 225 casos de femicídios, número que corresponde a 58,9% dos assassinatos de mulheres no mesmo período:

“seis a cada 10 mujeres que son asesinadas en el país lo han sido a manos de hombres com los que tuvieron algun tipo de vinculación afetiva” (Relatório Nacional sobre o Chile, 2011: 19).

Ainda de acordo com os dados oficiais, 30% dos crimes ocorreram na residência do casal e 23% na residência da vítima. Em 73% dos casos não foram identificadas denúncias prévias de violência. Uma característica interessante associada a esses crimes é que em 30% dos casos os agressores se suicidaram logo após os crimes e os 11% tentaram fazê-lo.

No **Uruguai**, dados do *Observatório de Violência e Criminalidade* do Ministério do Interior informam que, no período de novembro de 2009 e outubro de 2010, foram registrados 209 homicídios no país, dos quais 168 vítimas são homens e 41 são mulheres. 85% das mulheres foram mortas em contexto de violência doméstica. Em 59% dos casos o agressor é o marido/ex-marido. Os homicídios em contexto de violência doméstica representam 17% do total de homicídios registrados no período.

OUTRAS PESQUISAS SOBRE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA BASEADA EM GÊNERO

A insuficiência de dados oficiais tem sido suprida, em grande medida, por outras pesquisas que permitem conhecer as características da violência doméstica baseada em gênero. São pesquisas que variam em sua metodologia, objetivos, abrangência e podem ser classificadas em censos populacionais, surveys, pesquisas de prevalência da violência de gênero, pesquisas de vitimização, pesquisas de opinião e percepção sobre a violência e as leis, entre outras. Algumas dessas pesquisas são setoriais, sobretudo aquelas realizadas pela saúde, e abordam de forma mais direta a questão dos direitos reprodutivos e sexuais.⁹⁸ Nos cinco países foram identificadas algumas pesquisas com cobertura nacional, mas raramente são replicadas ao longo do tempo e em intervalos regulares.

Na **Argentina**, o *Observatório Nacional de Violência contra as Mulheres*, realizou um convênio com a Universidade de Quilmes para realizar uma *Pesquisa Nacional de Violência contra a Mulher*. Para medir a prevalência desse tipo de violência, a pesquisa será realizada com 2.500 mulheres com mais de 18 anos, residentes nos cinco principais conglomerados urbanos do país (abrangendo 60% da população urbana nacional)

No **Brasil**,⁹⁹ no ano de 2009, a *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio* (PNAD) incluiu um suplemento especial sobre violência. Uma edição anterior desta pesquisa havia sido aplicada em 1988, ou seja, há um intervalo de 21 anos entre as duas edições.¹⁰⁰ Além destas pesquisas, foram realizadas pesquisas de opinião abordando o conhecimento

98 Além das pesquisas mencionadas, em todos os países é possível encontrar pesquisas acadêmicas e aquelas que são realizadas pelas organizações não governamentais feministas e/ou de mulheres. Dada a fragmentação e dispersão deste material, ele deixará de ser incluído neste Relatório.

99 Desde os anos 1980 foram realizadas mais de 30 pesquisas de vitimização no Brasil, mas a maior parte com abrangência municipal ou metropolitana. A informação disponível no *Quadro das Pesquisas de Vitimização realizadas no Brasil (2010)*, não permite saber quais incluíram perguntas sobre violência contra a mulher. Disponível em: <http://portal.mjgov.br/data/Pages/MJCF2BAE97ITEMID91D79F8E43F74AEEDAC8ADD6789AAC7PTBRE.htm>.

100 Em 2010 também foi realizada a *Primeira Pesquisa Nacional de Vitimização*, coordenada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça e o PNUD. Os resultados serão conhecidos em 2011.



sobre Lei Maria da Penha (11.340/2006), percepções de direitos e sobre serviços,¹⁰¹ e pesquisas sobre a existência e condições de funcionamento de serviços especializados para o atendimento de mulheres em situação de violência.¹⁰²

No **Chile** encontra-se a informação da *Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana* (ENUSC), produto de um convênio entre a *División de Seguridad Pública* do *Ministerio del Interior* e o *Instituto Nacional de Estadística* (INE), a qual é aplicada anualmente desde 2003. O Relatório também apresenta dados da *Encuesta Nacional de Victimización por Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales* realizada em 2008: 35,7% das mulheres com idade entre 15 e 59 anos sofreram algum tipo de violência da parte de seus companheiros em algum momento de suas vidas. 1/3 das mulheres que viveram alguma relação conjugal declararam ter sofrido violência psicológica. Com relação à violência sexual: 9,2% das mulheres chilenas com 15 anos ou mais sofreram algum tipo de violência sexual fora do relacionamento conjugal. O *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM) também realiza pesquisas sobre os registros efetuados em seus serviços de atendimento a mulheres. Entre 2001 e 2006 apurou que a maior parte das mulheres tende a recorrer, primeiramente, a suas redes primárias e, em menor proporção, aos serviços institucionais e instancias religiosas. 44,5% das mulheres residentes na região metropolitana que sofreram violência física percebem que ao pedir ajuda não receberam ajuda, o que coloca em questão a efetividade das redes primárias para reagir frente à violência de gênero.

No **Paraguai**, o Relatório Nacional relata que, na área da Saúde, a partir de 2004 começa a ser realizada a *Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva* (ENDSSR) com apoio de agências internacionais (UNFPA, USAID, *Internacional Planned Parenthood Federation*). A pesquisa coletava informações sobre violência sexual e o tipo de relacionamento entre a vítima e o agressor. A partir de 2008 a temática da violência contra a mulher deixou de ser contemplada por falta de recursos financeiros. Outras duas experiências mencionadas são a *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*, realizada pelo *Centro de Documentación y Estudios* (CDE), em 2003, e a *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva*, realizada em 2004 pelo *Centro Paraguayo de Estudios de Población*, uma pesquisa de prevalência da violência na vida das pessoas. Nenhum destes estudos tem edições mais recentes.



Em toda região, muitos obstáculos ainda precisam ser vencidos para a produção de informações sobre violência doméstica baseada em gênero. Por um lado, encontram-se as recomendações internacionais e todos os esforços que vêm sendo realizados para criar indicadores regionais e que permitam conhecer as dimensões da violência na vida das mulheres e a adequação das respostas oferecidas pelos governos. Cresce também o reconhecimento da relevância de se desenvolver sistemas para monitoramento e avaliação das políticas sociais, que estejam inseridos no próprio planejamento destas políticas, com a garantia de recursos financeiros e técnicos para sua execução. Neste sentido, iniciativas para constituir sistemas integrados de informações, utilizando instrumentos unificados de registro, foram encontradas em vários países da região.

Por outro lado, em cada país, parece ainda prevalecer uma cultura política que resiste ao uso de informações como instrumento para o planejamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas democráticas. Produzir informações confiáveis, abrangentes e que estejam acessíveis a todos constitui, portanto, tarefa urgente para todos os

101 Apenas para alguns exemplos, das pesquisas realizadas: *Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão Percepção e Reações da Sociedade sobre a violência contra a mulher*. Pesquisa IBOPE/Instituto Patrícia Galvão. São Paulo, 2006, IBOPE/Instituto Avon. *Percepções sobre a violência doméstica contra a mulher no Brasil. 2009 e 2010*; IBOPE/THEMIS. *Dois anos da Lei Maria da Penha: o que pensa a sociedade?* 2008. Fundação Perseu Abramo: *Pesquisa A MULHER BRASILEIRA NO PÚBLICO E NO PRIVADO*, 2000 (1ª edição) e 2010 (2ª edição); IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas: *Sistema de Indicadores de Percepção Social – Igualdade de Gênero*. Brasília: dezembro de 2010, 18 p.; DataSenado, *Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher Pesquisa de opinião pública nacional (com edições realizadas em 2005, 2007, 2009 e 2011)*.

102 Secretaria Nacional de Segurança Pública/SENASP-MJ: *Perfil Organizacional das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (2004, 2005 e 2007)*; Observe – Observatório da Lei Maria da Penha: *Pesquisa sobre as Condições de Aplicação da Lei Maria da Penha nas Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas 27 capitais*. Dezembro de 2010, IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros, 2010.



governos na região. Em suma, a disponibilização de dados para a construção de indicadores possibilita a implementação de um sistema político que se baseia na transparência do uso dos recursos públicos e deve orientar as decisões políticas e as ações dos agentes públicos em sociedades democráticas.

Alguns esforços estão ocorrendo. A criação de observatórios que reúnem representantes do governo e da sociedade civil envolvidos no monitoramento das ações dos governos – como na **Argentina** – para a implementação da legislação representam um avanço significativo. No **Brasil**, o *Observatório da Lei Maria da Penha* constitui a primeira experiência de monitoramento e implementação de uma lei na região. Trata-se de um mecanismo de controle social importante, uma vez que sua principal missão é não deixar que a Lei 11.340/2006 acabe como mais uma medida legislativa aplicada de maneira parcial e sem eficácia. As Mesas Interinstitucionais também são importantes na medida em que promovem a integração dos setores para o desenho de políticas e metodologias de trabalho comuns. Entre outros avanços, estas novas propostas de intervenção e articulação política representam a transversalização de gênero nas políticas na medida em que atuam para melhorar a implementação da legislação e das políticas públicas em favor das mulheres e da eliminação das desigualdades de gênero.

Embora sejam politicamente importantes, deve-se ressaltar que sua atuação isolada poderá ser insuficiente para modificar as políticas existentes. Os Relatórios Nacionais relatam a resistência de profissionais ao uso de novos instrumentos para registro de dados, bem como dificuldades com a falta de recursos técnicos e materiais para a implementação de sistemas informatizados e integrados para facilitar o armazenamento, transmissão e o acesso a dados. Faltam também programas de treinamento especializado para profissionais que irão manejar os novos instrumentos e sistemas de informação. Cursos de capacitação sobre gênero e violência e de qualificação técnica para manuseio dos instrumentos, devem ser garantidos a todos os profissionais envolvidos no atendimento a mulheres em situação de violência. Isso porque o profissional que faz o atendimento na ponta é peça-chave para garantir a qualidade dos registros. Portanto, é fundamental que ele esteja bem preparado para identificar a situação de violência no relato apresentado pela mulher e que saiba transcrever as informações adequadamente, sem omitir e sem aplicar critérios de valor moral sobre o que se deve ou não registrar e como se deve ou não fazê-lo. Além da capacitação, seu trabalho deve ser orientado por protocolos e manuais de procedimentos que padronizem todas as etapas do processo de atenção e registro de informações. A falta de qualificação dos profissionais que fazem o registro primário das informações compromete todo o sistema de dados e coloca em risco a confiabilidade das estatísticas.

O desenvolvimento de instrumentos unificados para o registro de informações e seu compartilhamento com diversos setores, representa uma estratégia promissora para o desenho de fluxos e protocolos de atendimento, evitando que as mulheres tenham que percorrer muitos serviços sem encontrar respostas adequadas para seus problemas. No entanto, a utilização destes instrumentos unificados não pode prescindir de melhorias nos sistemas de informações e dados de cada setor.

Como visto, existem diferenças significativas quanto à cobertura territorial e temporal na produção de informações e estatísticas. As bases de dados existentes permitem conhecer poucas variáveis e, em alguns casos, os dados não podem nem mesmo ser desagregados pelo sexo das vítimas, o que significa que não é possível analisar separadamente os casos que envolvem mulheres. Além disso, a maior parte dos sistemas apresentados pelos Relatórios Nacionais não contemplam outras variáveis que sejam sensíveis a gênero e que permitam dimensionar a violência na vida das mulheres segundo suas diferenças de raça/etnia, geração, procedência regional, entre outras informações importantes para medir a diversidade da experiência de ser mulher em cada um dos países do Cone Sul. Conseqüentemente, também não é possível conhecer e avaliar quais são os impactos que políticas públicas produzem na vida desses diferentes segmentos da população. Avanços nesta área dependem de recursos financeiros e de vontade política.



A produção de dados e o desenvolvimento de sistemas de estatísticas e indicadores sociais são parte importante modificar a realidade social, mas são limitadas por captarem apenas aqueles eventos que chegam ao conhecimento das instituições públicas. São bastante conhecidas as elevadas “cifras ocultas” sobre a violência que é vivida pela população e nunca chega a ser conhecida pelas instituições. Neste sentido é preciso também investir na realização de pesquisas populacionais, que permitam medir a prevalência da violência baseada em gênero na vida de todas as mulheres. São igualmente relevantes as pesquisas que medem as percepções sobre direitos e sobre as leis, pois ajudam a conhecer as transformações na sociedade e as lacunas que deverão ser preenchidas através de campanhas e processos educacionais de longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos 30 anos, a violência doméstica baseada em gênero tornou-se um problema público e, portanto, objeto central nas políticas públicas em toda a região do Cone Sul, assim como em outros países do mundo. Esta é uma conquista relevante e só foi possível pela participação da sociedade civil, especialmente pelo protagonismo dos movimentos de mulheres e feminista, com sua incansável atuação nos contextos nacionais, regional e internacional. Conhecer e compartilhar tendências, avanços e desafios são exercícios importantes na medida em que permite desconstruir a ideologia de naturalização da dominação masculina, base da violência e da discriminação que ainda atinge cotidianamente muitas mulheres em todas as sociedades. Permitem também perceber que as relações entre homens e mulheres são resultado de arranjos sociais e culturais, passíveis de transformação. Mas a mudança apenas começou e novos desafios aparecem a cada obstáculo superado na busca incessante pela igualdade entre homens e mulheres, que é também um compromisso assumido por todos os governos da região. Neste sentido, conhecer obstáculos e dificuldades, documentá-los e analisá-los são partes inerentes ao processo de aprendizagem de cada país e da região, e trazer essas questões ao centro do debate é um primeiro passo para sua superação, compartilhando descobertas e resultados alcançados na busca de melhores soluções.

Nestas considerações finais são retomados os principais aspectos abordados neste Relatório Regional. O estudo realizado teve como objetivo apresentar um panorama das mudanças normativas e das políticas públicas para responder à violência doméstica baseada em gênero na Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. A partir dos Relatórios Nacionais empreendeu-se uma leitura comparativa, orientada a identificar aspectos comuns e especificidades na experiência de cada país. Espera-se que os resultados apresentados contribuam para fortalecer as políticas e projetos que estão sendo desenvolvidos, bem como para facilitar o intercâmbio de práticas promissoras entre os países da região. No marco analítico adotado para este estudo, as análises tiveram por eixo comum a consideração de que todas as políticas, programas e serviços que estão em funcionamento e/ou sendo criados devem ter como objetivo o empoderamento das mulheres (*empowerment*) a partir da criação de condições para que possam exercer seus direitos, com liberdade de escolha e autonomia decisória.

A aprovação de leis para a erradicação da violência doméstica e familiar representa um marco importante na região. Nas últimas décadas, as mudanças normativas contribuíram para a ampliação do debate social e a criação de novos espaços de intervenção sobre a situação de violência que afeta mulheres, crianças e idosos em ambiente doméstico e familiar. Nestes contextos, as poucas estatísticas existentes, demonstram que as mulheres são as principais vítimas da violência baseada em gênero, ainda que as leis nem sempre favoreçam a visibilidade deste problema social.

Neste sentido, é importante que as legislações existentes sejam modificadas para incorporar a especificidade



de gênero em suas medidas e procedimentos. Em outras palavras, e tendo em perspectiva o marco analítico deste estudo, significa que a legislação deve abordar a violência contra a mulher como resultado das desigualdades sociais baseadas em gênero e criar mecanismos e dispositivos para favorecer o fortalecimento da autonomia e da auto-estima das mulheres, para que elas possam sair da situação de violência em que se encontram. O **Brasil** foi o último país na região a adotar uma lei especial para enfrentar a violência doméstica e familiar e um diferencial importante da lei 11.340/2006 é justamente sua aplicação exclusiva para mulheres em situação de violência, reconhecendo que estas práticas constituem violação aos direitos humanos (artigo 6º). Na **Argentina**, em 2009 foi aprovada uma lei integral para coibir a violência baseada em gênero em suas diferentes formas de manifestação, constituindo assim um avanço importante para transcender as fronteiras entre os domínios público e privado, mostrando como a violência baseada em gênero tem diferentes formas de manifestação e possui interfaces sustentadas pela desigualdade entre homens e mulheres. Outras mudanças legislativas também contribuíram para enriquecer a respostas no contexto regional: a retirada de expressões e dispositivos discriminatórios contra as mulheres, modificações de leis que punem os delitos sexuais, aprovação de leis que criminalizam outras formas de violência baseada em gênero, tais como o tráfico de mulheres, o assédio sexual e o femicídio. Esses importantes exemplos sinalizam a disposição de governos e sociedades discutir e realizar mudanças necessárias.

A implementação da legislação e o desenvolvimento de políticas orientadas pela perspectiva de gênero ganharam um extraordinário impulso com a criação, em diferentes níveis de governo, dos mecanismos de gênero, presentes em todos os Executivos nacionais/federais na região. Sua contribuição para as mudanças sociais, a formulação de políticas e o debate público são inestimáveis. O desafio de adotar diferentes estratégias intersectoriais e alcançar a capilaridade das políticas nacionais requer criatividade e persistência destes mecanismos. E é importante lembrar que a atuação dessas instituições ocorre, na maior parte das vezes, em contextos políticos tradicionalmente dominados pela lógica masculina do exercício do poder e de dominação. Nessa conjuntura, os mecanismos enfrentam o desafio de articular políticas de gênero em diferentes setores de governo, as quais não minimizem as necessidades das mulheres e tampouco desqualifiquem sua participação política e reconhecimento como sujeitos de direitos.

De acordo com a CEPAL, apenas 40% dos mecanismos de gênero existentes na América Latina possuem status de ministério, prevalecendo os modelos hierarquicamente subordinados à Presidência da República (21%) e a outros Ministérios (39%). Os mecanismos de gênero existentes na região refletem esse conjunto. No **Brasil e Chile** são ministérios, na **Argentina e Paraguai** estão inseridos na estrutura da Presidência e no **Uruguai** pertencem à estrutura do Ministério de Desenvolvimento Social. Em todos eles, os processos de institucionalização precisam ser avaliados para conhecer as condições de funcionamento que possuem. O aumento de trabalho e o compromisso assumido por estes *mecanismos* nem sempre são acompanhados por melhorias nos recursos materiais e incrementos nos recursos humanos e financeiros. Com isso, o resultado pode ser o enfraquecimento destas instituições colocando em risco a transversalidade de gênero nas políticas públicas de cada país.

Parte da estratégia de transversalização de gênero tem sido a criação e o fortalecimento de serviços especializados nas áreas da segurança, da justiça, saúde, assistência social, como forma de garantir atendimento digno no acesso à justiça pelas mulheres. A ampliação destes serviços e políticas em todo o território nacional pode contribuir para a capilaridade de políticas especializadas de atenção a mulheres, permitindo que todas elas, do campo, da cidade e das localidades mais distantes, consigam exercer seus direitos. A especialização das políticas não é consensual. Seu formato, objetivos e alcances ainda são objeto de preocupação e necessitam ser discutidos e aprimorados. A realidade na região demonstra que o acesso a estes serviços não está assegurado a todas as mulheres que vivem em situação de violência. Preocupa também o fato que a instalação de espaços especializados no atendimento tem se limitado, em alguns casos, à criação de espaços segregados, sem os necessários investimentos financeiro e político para capacitar profissionais e garantir infra-estrutura adequada ao atendimento.



O reconhecimento das diferenças entre homens e mulheres como construções sociais e políticas demanda grandes investimentos nos processos de socialização e educacional. Os cursos de capacitação para profissionais que atendem mulheres em situação de violência são fundamentais para orientar a atenção e a abordagem. Com estes cursos, espera-se contribuir para a formação de profissionais sensibilizados e capazes de compreender as dificuldades enfrentadas pelas mulheres em situação de violência, assim como os sentimentos de medo, vergonha e indecisão, que caracterizam seus percursos em busca de ajuda – especialmente em casos de violência praticada por parceiros afetivos. Apesar da importância desses cursos, eles não podem ser atividades isoladas ou pontuais. A sensibilização do(a)s profissionais e seu treinamento para o atendimento devem ser atividades contínuas, parte das rotinas de trabalho, devendo ser valorizada pelas instituições com a criação de espaços de reflexão e troca de conhecimento para a melhoria do desempenho profissional.

O compromisso institucional deve também ser formalizado por meio de protocolos e manuais que orientem o exercício da atividade profissional. A definição de critérios claros para o atendimento e encaminhamentos para outros serviços, protocolos que orientem o comportamento do(a) profissional quanto ao tipo de informação que deve ser solicitada durante o atendimento, a forma correta de proceder aos registros oficiais, as orientações e informações que devem ser transmitidas de forma padronizada e ter como fundamento o respeito pelas mulheres e o reconhecimento de que todas merecem receber atendimento digno, livre de julgamento de valor e de discriminação. A adoção de protocolos pode contribuir para diminuir a revitimização das mulheres nos percursos institucionais e para universalizar o acesso a direitos a todas as vítimas de violência que procuram apoio.

O respeito aos profissionais também faz parte do rol de medidas que devem ser asseguradas pelos governos. Garantir condições dignas de trabalho, valorizar a capacitação profissional e seu aperfeiçoamento para o desempenho das atividades são também condições para um melhor atendimento. Um tema que vem sendo colocado na pauta política em alguns países da região é a experiência de violência doméstica na vida de profissionais que atendem mulheres vítimas de agressões, em especial os profissionais da segurança pública. No Uruguai, desde 2007, o Ministério do Interior mantém um programa para identificar policiais que tenham se envolvido em situações de violência doméstica, seja como agressores ou como vítimas. Mantém também um programa ligado ao *Departamento Nacional de Saúde Policial*, que consiste em atendimento por equipe multidisciplinar que oferece serviços psicológicos, de assistência social e psiquiatria para policiais que se envolveram em situações de violência doméstica. Em 2010 o programa atendeu 103 pessoas, a maior parte homens (Relatório Nacional sobre o Uruguai, 2011: 30).

A transversalidade de gênero nas políticas também deve considerar a interseccionalidade de gênero com outros marcadores sociais que também geram desigualdades, como as diferenças raciais, étnicas, de geração, de orientação sexual, origem regional e/ou social. A diversidade racial e étnica é característica da região. No entanto, foram poucas as experiências de integração desta diversidade nas políticas de enfrentamento à violência baseada em gênero. Neste aspecto as mudanças devem começar por aspectos básicos, como a incorporação de variáveis sobre raça/etnia, geração, orientação sexual, e outras que permitam captar as diferenças através dos instrumentos de registros de informações e nas estatísticas oficiais. Apenas desta forma será possível dar visibilidade à experiência de violência entre os diferentes grupos da população e propor políticas que contemplem as especificidades de cada um.

O desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas de dados e de estatísticas para o monitoramento e avaliação das políticas sociais é outro desafio que está colocado para todos os países da região. A criação de Observatórios e grupos dedicados ao monitoramento das ações dos governos e das medidas para implementação das leis, constituem práticas promissoras, devendo ser estimuladas e multiplicadas na região. No entanto, é preciso também fortalecer os sistemas de informação em cada um dos setores da política que atendem mulheres em situação de violência, e captam informações sobre este grave problema social. Melhorar os sistemas de informação significa também criar mecanismos



de *accountability* dos governos e de controle social pela sociedade civil como parte das estratégias de fortalecimento dos processos democráticos.

A ampliação do conhecimento deve também contemplar a realização de pesquisa – censos, surveys e pesquisas de prevalência da violência – em tomadas periódicas de abrangência nacional, para dimensionar a violência baseada em gênero na sociedade e o impacto das políticas públicas na vida das mulheres. Neste sentido, é fundamental desenvolver pesquisas que coloquem as mulheres no centro da atenção. O desenvolvimento de pesquisas sobre a “rota crítica” percorrida pelas mulheres ajuda a conhecer a avaliação feita pelas mulheres sobre as respostas que recebem.

As respostas institucionais para a violência doméstica baseada em gênero devem contemplar medidas de punição para os perpetradores da violência, proteção e assistência para as mulheres e prevenção da violência nas relações individuais e comunitárias. A inexistência de estatísticas sobre decisões judiciais e aplicação das medidas de proteção não permite avaliar o desempenho das instituições de justiça em sua tarefa de punir a violência doméstica baseada em gênero. Em todos os países da região identificam-se problemas nas respostas institucionais da justiça, as quais continuam a se pautar por um modelo tradicional de distribuição da justiça, fragmentado e não sensível às especificidades de gênero como fundamento das desigualdades sociais entre homens e mulheres. Melhorar a atuação destas instituições é fundamental para garantir acesso à justiça formal para as mulheres. Envolver o Judiciário na formulação de políticas integradas também deve ser um compromisso assumido por todos os governos.

Entre as respostas institucionais para coibir a violência, identificam-se experiências de programas e serviços para agressores, com grupos de reflexão e abordagem terapêutica para promover a conscientização e mudança de comportamento em relação às mulheres. Nos cinco países encontram-se experiências com formatos variados, alguns vinculados ao governo, outros mantidos pela sociedade. Sua continuidade no espaço e a pequena cobertura são fatores que comprometem o trabalho e também a visibilidade de seus resultados. Por sua relevância, estas experiências merecem ser cuidadosamente examinadas, discutidas e incorporadas às políticas nacionais de enfrentamento a violência doméstica baseada em gênero.

Nas últimas décadas registram-se mudanças significativas na percepção social sobre a violência baseada em gênero, mas a persistência destas práticas em todas as sociedades serve como alerta para o trabalho que ainda precisa ser feito. Em todos os países multiplicam-se as campanhas de conscientização sobre os direitos das mulheres e para a denúncia da violência, divulgação de serviços e políticas. Nos últimos anos cresceram também os investimentos em material didático e muitas mudanças têm sido introduzidas nos sistemas formais de educação, com a criação de disciplinas específicas nos cursos de formação profissional e a transversalização das temáticas de gênero, raça/etnia, diversidade sexual nos currículos escolares, desde os níveis básicos de escolarização.

O rol de avanços e de obstáculos identificados neste Relatório Regional reforçam a necessidade de maior integração entre governos e a sociedade civil para a implementação de mudanças, o debate permanente, e a identificação de práticas promissoras que possam ser mais bem analisadas, descritas e compartilhadas. Espera-se que os resultados apresentados contribuam para este processo de fortalecimento das mulheres e promoção da igualdade de gênero.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Lourdes. Fortalecendo a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Avançando na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Convênio CEPAL/SPM. Brasília: janeiro 2005.

CLADEM. Dossier sobre violência doméstica em América Latina y el Caribe. Peru: CLADEM/UNIFEM, 2005.

CLADEM: Questão de vida. Balanço Regional e Desafios sobre o direito das mulheres a uma vida sem violência. Peru: Lima. Cladem/OXFAM. 2000.

DAW. Handbook for legislation on violence against women – Advanced versión. 2009. New York: Department of Economic and Social Affairs (DESA)/Division for the Advancement of Women (DAW).

Gregori, Maria Filomena. Delegacias de Defesa da Mulher de São Paulo e as instituições: paradoxos e paralelismos. Debert, Guita G.; Gregori, Maria Filomena e Piscitelli, Adriana (orgs). **Gênero e Distribuição da Justiça: as delegacias de defesa da mulher na construção das diferenças**. Coleção Encontros. Campinas: Pagu/UNICAMP. 2006, p.: 57-87.

Relatório Hemisférico do Comitê de Monitoramento da *Convenção de Belém do Pará* (MESECVI, 2009)

Jubb, Nadine et al. Delegacias da Mulher na América Latina. Uma porta para deter a violência e ter acesso à Justiça. 2010. Ecuador: Quito. CEPLAES/Trama

Jubb, Nadine et al. Mapeamento Regional das Delegacias da Mulher na América Latina. 2008. Ecuador: Quito. CEPLAES/Trama. 54 páginas.

MACHADO, Lia Zanotta Eficácia e Desafios das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres: o futuro dos direitos à não violência. IN Pesquisa Nacional Sobre as Condições de Funcionamento das Delegacias Especializadas no Atendimento às Mulheres. Brasília: CNDM/ Ministério da Justiça, 2001.

Manual sobre Respuestas policiales eficaces ante la violencia contra la mujer. SERIE DE MANUALES DE JUSTICIA PENAL. UNODC/Viena. NACIONES UNIDAS: Nueva York, 2010.

OBSERVE. Pesquisa sobre Condições de aplicação da Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) nas Delegacias Especializadas de Atendimento a Mulher (DEAMs) e Juizados de Violência Doméstica e Familiar nas capitais e DF. Relatório Final. Dezembro de 2010. Salvador: UFBA.

OPAS. *Modelo de Leys y Políticas sobre Violência Intrafamiliar contra las mujeres*. Organización Panamericana de la Salud. Washington D. C. abril 2004.

Saffioti, H. I. B. *Já se mete a colher em Briga de marido e mulher*. Revista São Paulo em Perspectiva, 13(4). 1999. São Paulo: Fundação SEADE. P. 82-91

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Tradução de Cristine Rufino Dabat. Recife: SOS-Corpo. 1988 (mimeo)



SOARES, Bárbara Musumeci. Mulheres invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

SPM – Secretaria de Políticas para Mulheres. Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. 2010 (Enfrentamento à violência contra as mulheres ; v. 2) Brasília: Brasília : Presidência das República// Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres. 52 páginas





UNODC

Escritório das Nações Unidas
sobre Drogas e Crime

 **ONU**
MULHERES 

Entidade das Nações Unidas para a Igualdade
de Gênero e o Empoderamento das Mulheres