



Presidência da República
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres



Apresentação

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres tem por finalidade estabelecer conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislação nacional.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi estruturada a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), elaborado com base I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004 pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher. O PNPM possui como um de seus eixos o enfrentamento à violência contra a mulher, que por sua vez, define como objetivo a criação de uma Política Nacional. Vale notar que a questão do enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher foi mantida como um eixo temático na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007.

A Política Nacional encontra-se, também, em consonância com a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) e com convenções e tratados internacionais, tais como: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará 1994), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1981) e a Convenção Internacional contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas (Convenção de Palermo, 2000).

Assim, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres foi elaborada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) com o objetivo de explicitar os fundamentos conceituais e políticos do enfrentamento à questão e as políticas públicas que têm sido formuladas e executadas - desde a criação da SPM em janeiro de 2003 - para a prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como para a assistência às mulheres em situação de violência.

1. Contextualizando a violência contra as mulheres no Brasil

1.1. Dados sobre violência

A violência contra mulheres constitui-se em uma das principais formas de violação dos seus direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. Apesar de ser um fenômeno que atinge grande parte das mulheres em diferentes partes do mundo, dados e estatísticas sobre a dimensão do problema ainda são bastante escassos e esparsos.

Homens e mulheres são atingidos pela violência de maneira diferenciada. Enquanto os homens tendem a ser vítimas de uma violência predominantemente praticada no espaço público, as mulheres sofrem cotidianamente com um fenômeno que se manifesta dentro de seus próprios lares, na grande parte das vezes praticado por seus companheiros e familiares. A violência contra as mulheres em todas as suas formas (doméstica, psicológica, física, moral, patrimonial, sexual, tráfico de mulheres) é um fenômeno que atinge mulheres de diferentes classes sociais, origens, regiões, estados civis, escolaridade ou raças. Faz-se necessário, portanto, que o Estado brasileiro adote políticas de caráter universal, acessíveis a todas as mulheres, que englobem as diferentes modalidades pelas quais ela se expressa. Nessa perspectiva, devem ser também consideradas as ações de combate ao tráfico de mulheres, jovens e meninas.

Embora, no Brasil, a violência seja um fenômeno reconhecidamente presente na vida de milhões de mulheres, não existem estatísticas sistemáticas e oficiais que apontem para a magnitude deste fenômeno, com exceção de alguns poucos estudos realizados por organizações não-governamentais na área de violência doméstica. A Fundação Perseu Abramo, numa pesquisa realizada em 2001, aponta que aproximadamente 20% das mulheres já foram vítimas de algum tipo de violência doméstica. Quando estimuladas por meio da citação de diferentes formas de agressão, esse percentual sobe para 43%. Um terço afirma, ainda, já ter sofrido algum tipo de violência física, seja ameaça com armas de fogo, agressões ou estupro conjugal. Outras pesquisas indicam, também, a maior vulnerabilidade de mulheres e meninas ao tráfico e à exploração sexual. Segundo a Unesco, uma em cada três ou quatro meninas é abusada sexualmente antes de completar 18 anos.

Dados de investigação conduzida pela Universidade de São Paulo em conjunto com a Organização Mundial de Saúde (2001) demonstram que 27% de 4.299 mulheres entrevistadas na Grande São Paulo e 34% na Zona da Mata pernambucana relataram algum episódio de violência física cometido por parceiro ou ex-parceiros; e que 29% das entrevistadas com mais de 15 anos referiram ter sido vítimas de violência sexual por parte de estranhos. Em pesquisa realizada pelo DataSenado em 2005, 17% das mulheres entrevistadas declararam já ter sofrido algum tipo de violência doméstica em suas vidas e 40% relatam já ter presenciado algum ato de violência doméstica contra outras mulheres, sendo que 80% desses constituíram atos de violência física.

Se faltam dados, a percepção social de que a violência doméstica é um problema da maior gravidade aponta para o reconhecimento de sua existência e das sérias conseqüências que atingem – física e psicologicamente – as mulheres vitimadas. Pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão e pelo Ibope, em maio de 2006, mostra que, para 33% da população brasileira com 16 anos ou mais de idade, a violência contra as mulheres (dentro e fora de casa) é percebida como o problema que mais preocupa a população feminina na atualidade. Para 55% da população, este é um dos três principais problemas que afligem as mulheres. Além disso, 51% dos entrevistados declararam conhecer ao menos uma mulher que foi agredida pelo seu companheiro, ratificando dados da OMS segundo os quais metade dos crimes cometidos contra as mulheres no mundo é de autoria de seus (ex) companheiros.

Diante da dimensão do problema da violência doméstica, tanto em termos do alto número de mulheres atingidas quanto das conseqüências psíquicas, sociais e econômicas, e em resposta às recomendações ao Estado brasileiro do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW/ONU) e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 2006 o Brasil passou a contar com uma lei específica para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006). A partir desta lei, todo caso de violência contra a mulher torna-se crime e vai passar por um inquérito policial que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instrumentos criados a partir dessa legislação,

ou, enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais. Dentre outras conquistas importantes, a lei tipifica os tipos de violência doméstica, que pode ser física, sexual, patrimonial, psicológica e moral; passa a ser proibida a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e a pena a eles imputada que era de até 1 ano passa a ser de até 3 anos; e determina-se o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

No que tange à produção de dados, a Lei Maria da Penha prevê a criação de um Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, que deverá ser implementado nos próximos quatro anos pela SPM em articulação com outros Ministérios e órgãos da Administração Pública. Ainda no que se refere às iniciativas do governo para a construção de estatísticas oficiais, há que se registrar duas importantes fontes: o sistema de notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher, sob responsabilidade do Ministério da Saúde; e a Rede Infoseg (rede nacional que integra informações dos órgãos de Segurança Pública, Justiça e de Fiscalização), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça.

Portanto, embora haja no Brasil poucos estudos nacionais sobre a magnitude da violência contra as mulheres, nota-se um crescente interesse pelo levantamento de dados que possam subsidiar as políticas públicas voltadas para o enfrentamento da questão; assim como um comprometimento do Estado com o diagnóstico da violência contra as mulheres, que pode ser observado na Lei nº 10.778/2003 referente à notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher na saúde e na Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) que determina a criação do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

1.2. Contextualizando a Política: o Estado Brasileiro e a questão da violência contra as mulheres

As primeiras conquistas do movimento feminista junto ao Estado para a implementação de políticas públicas voltadas ao combate à violência contra mulheres datam da década de 80. Em 1985, justamente na culminância da Década da Mulher declarada pela ONU, é inaugurada a primeira Delegacia

de Defesa da Mulher em São Paulo e criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), através da lei 7353/85. No ano seguinte - em 1986 - no estado de São Paulo, foi criada pela Secretaria de Segurança Pública a primeira Casa-Abrigo do país para mulheres em situação de risco de morte (Silveira, 2006). Essas três importantes conquistas da luta feminista brasileira são as principais balizas das ações do Estado voltadas para a promoção dos direitos das mulheres no combate à violência.

O CNDM, órgão de caráter consultivo e deliberativo da sociedade civil junto ao Governo, vinculado ao Ministério da Justiça, foi criado com a missão de promover políticas para assegurar condições de igualdade às mulheres. Esse Conselho era, portanto, responsável pelo monitoramento das políticas públicas de combate à violência contra as mulheres, que estavam voltadas para a criação e manutenção de Delegacias especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e de Casas-Abrigo.

De 1985 a 2002, a criação de DEAMs e de Casas-Abrigo foi o principal eixo da política de combate à violência contra as mulheres, com ênfase na segurança pública e na assistência social. Esse foco constituiu também a base do Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher sob a gerência da Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM), criada em 2002 e vinculada ao Ministério da Justiça. Uma pequena ampliação da política se dá em 1998, com elaboração da Norma Técnica do Ministério da Saúde para prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual. Cinco anos depois, a promulgação da Lei 10.778/0 instituiu um novo avanço: a notificação compulsória dos casos de violência contra as mulheres atendidas nos serviços de saúde, públicos ou privados.

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) em 2003¹, as ações para o enfrentamento à violência contra as mulheres passam a ter um maior investimento e a política é ampliada no sentido de promover a criação de novos serviços (como o Centro de Referência, as Defensorias da Mulher) e de propor a construção de Redes de Atendimento para a assistência às mulheres em situação de violência. No entanto, é em

¹ A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres está vinculada à Presidência da República, possui status de ministério e tem por competência assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres.

2004, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (I CNPM) e a construção coletiva do Plano Nacional de Políticas para Mulheres, que se consolida do eixo de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, com a previsão de ações na área para o período 2004-2007. Assim, a partir do PNPM as ações de enfrentamento à violência contra as mulheres não mais se restringem às áreas da segurança e assistência social, mas buscam envolver diferentes setores do Estado No sentido de garantir os direitos das mulheres a uma vida sem violência.

2. Aspectos conceituais: definindo a violência contra as mulheres

O conceito de violência contra as **mulheres**², adotado pela Política Nacional, fundamenta-se na definição da Convenção de Belém do Pará (1994), segundo a qual a violência contra a mulher constitui “qualquer ação ou conduta, **baseada no gênero**, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado” (Art. 1º). A definição é, portanto, ampla e abarca diferentes formas de violência contra as mulheres, tais como:

- 1) A violência doméstica ou em qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou haja convivido no mesmo domicílio que a mulher e que compreende, entre outras, as violências física, psicológica, sexual, moral e patrimonial (Lei 11.340/2006);
- 2) A violência ocorrida na comunidade e seja perpetrada por qualquer pessoa e que compreende, entre outros, violação, abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, seqüestro e assédio sexual no lugar de trabalho, bem como em instituições educacionais, estabelecimentos de saúde ou qualquer outro lugar;
- 3) A violência perpetrada ou tolerada pelo Estado ou seus agentes, onde quer que ocorra (violência institucional).

A violência contra as mulheres não pode ser entendida sem se considerar a dimensão de gênero, ou seja, a construção social, política e cultural da(s) masculinidade(s) e da(s) feminilidade(s), assim como as relações entre homens e mulheres. A violência contra a mulher dá-se no nível relacional e societal, requerendo mudanças culturais, educativas e sociais para seu

² O termo é utilizado no plural, para dar visibilidade às diversidades raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional existentes entre as mulheres.

enfrentamento e um reconhecimento das dimensões de raça/etnia, de geração e de classe na exacerbação do fenômeno.

A construção social dos sexos atribui diferentes espaços de poder para homens e mulheres, nos quais a mulher em geral ocupa lugares de menor empoderamento, de desvalorização e de subalternidade. Não se fala, portanto, em diferenças, mas em desigualdades que são produzidas e reproduzidas em diferentes espaços – no âmbito doméstico, no trabalho, nas religiões, nas profissões, etc. A violência contra as mulheres só pode ser entendida no contexto das relações desiguais de gênero, como forma de reprodução do controle do corpo feminino e das mulheres numa sociedade sexista e patriarcal. As desigualdades de gênero têm, assim, na violência contra as mulheres sua expressão máxima que, por sua vez, deve ser compreendida como uma violação dos direitos humanos das mulheres.

Portanto, o conceito de violência contra as mulheres, que tem por base a questão de gênero, remete a um fenômeno multifacetado, com raízes histórico-culturais, que é permeado por questões étnico-raciais, de classe e de geração. Falar em gênero, em construção social requer do Estado e demais agentes uma abordagem intersetorial e multidimensional na qual as dimensões acima mencionadas sejam reconhecidas e enfrentadas. Além do mais, uma política na área de violência contra as mulheres requer uma atuação conjunta para o enfrentamento (prevenção, combate, assistência e garantia de direitos) do problema pelas diversos setores envolvidos, tais como: a saúde, a educação, a assistência social, a segurança pública, a cultura, a justiça, entre outros; no sentido de dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e de garantir a integralidade do atendimento à mulher.

2.1) Especificando conceitos: os diferentes tipos de violência contra as mulheres

O conceito de violência contra as mulheres é bastante amplo e compreende diversos tipos de violência: a violência doméstica (que pode ser psicológica, sexual, física, moral e patrimonial), a violência sexual, o abuso e a exploração sexual mulheres adolescentes/jovens, o assédio sexual no trabalho, o assédio moral, o tráfico de mulheres, a violência institucional. A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

reconhece os diversos tipos de violência, entretanto centra suas ações nas seguintes expressões de violência:

Violência Doméstica – entendida como qualquer ação ou omissão baseada no gênero que cause à mulher morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação (Lei 11.340/2006). A violência doméstica contra a mulher compreende ainda:

- a **violência física**, entendida como qualquer conduta que ofenda sua integridade ou saúde corporal;
- a **violência psicológica**, entendida como qualquer conduta que lhe cause dano emocional e diminuição da auto-estima ou que lhe prejudique e perturbe o pleno desenvolvimento ou que vise degradar ou controlar suas ações, comportamentos, crenças e decisões, mediante ameaça, constrangimento, humilhação, manipulação, isolamento, vigilância constante, perseguição contumaz, insulto, chantagem, ridicularização, exploração e limitação do direito de ir e vir ou qualquer outro meio que lhe cause prejuízo à saúde psicológica e à autodeterminação;
- a **violência sexual**, entendida como qualquer conduta que a constranja a presenciar, a manter ou a participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força; que a induza a comercializar ou a utilizar, de qualquer modo, a sua sexualidade, que a impeça de usar qualquer método contraceptivo ou que a force ao matrimônio, à gravidez, ao aborto ou à prostituição, mediante coação, chantagem, suborno ou manipulação; ou que limite ou anule o exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos;
- a **violência patrimonial**, entendida como qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição parcial ou total de seus objetos, instrumentos de trabalho, documentos pessoais, bens, valores e direitos ou recursos econômicos, incluindo os destinados a satisfazer suas necessidades;
- a **violência moral**, entendida como qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria.

Tráfico de Mulheres: O Tráfico de Mulheres tem por base o conceito de tráfico de pessoas, que deve ser entendido como o recrutamento, o transporte, a transferência, o alojamento ou o acolhimento de pessoas, recorrendo à ameaça ou uso da força ou a outras formas de coação, ao rapto, à fraude, ao engano, ao abuso de autoridade ou à situação de vulnerabilidade ou à entrega ou aceitação de pagamentos ou benefícios para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra para fins de exploração. A exploração incluirá, no mínimo, a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou a remoção de órgãos (Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Seres Humanos, 2007).

Violência Sexual: “É a ação que obriga uma pessoa a manter contato sexual, físico ou verbal, ou participar de outras relações sexuais com uso da força, intimidação, coerção, chantagem, suborno, manipulação, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule o limite da vontade pessoal. Manifesta-se como: expressões verbais ou corporais que não são do agrado da pessoa; toques e carícias não desejados; exibicionismo e voyerismo; prostituição forçada; participação forçada em pornografia; relações sexuais forçadas - coerção física ou por medo do que venha a ocorrer” (Taquette, 2007).

Exploração sexual comercial de mulheres adolescentes/jovens: A exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, também conhecida pela sigla ESCCA, é considerada como uma questão social e prática criminosa, segundo os artigos 70, 82, 239, 240, 241, 250 do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Código Penal Brasileiro, com as modificações de 2004. Representa uma violação de direito humano fundamental, especialmente do direito ao desenvolvimento de uma sexualidade saudável, e uma ameaça à integridade física e psicossocial. Existem três formas primárias de exploração sexual comercial e que possuem uma relação entre si: a prostituição, a pornografia e o tráfico com fins sexuais, incluindo o turismo sexual. A violação está relacionada a algum tipo de transação comercial ou alguma troca e/ou benefício em dinheiro, ofertas ou bens, por intermédio da exploração sexual de menores de 18 anos. Em muitas cidades, existe um mercado com fins sexuais, em que o corpo de adolescentes (na maioria do sexo feminino, das várias classes, originadas de cidades do interior, zonas rurais, populações ribeirinhas ou bairros de periferia) é “abusado” ou “explorado” para uma

demanda consumidora (na maioria do sexo masculino e mais idoso), numa prática clandestina, ilegal e, muitas vezes, ligada ao crime organizado, redes de tráfico sexual internacional ou redes de pornografia e erotização de crianças e adolescentes (Taquette, 2007)

Violência Institucional : “é aquela praticada, por ação e/ou omissão, nas instituições prestadoras de serviços públicos (...)É perpetrada por agentes que deveriam garantir uma atenção humanizada, preventiva e reparadora de danos. A violência institucional compreende desde a dimensão mais ampla, como a falta de acesso aos serviços e a má qualidade dos serviços prestados, até expressões mais sutis, mas não menos violentas, tais como os abusos cometidos em virtude das relações desiguais de poder entre profissional e usuário. Uma forma comum de violência institucional ocorre em função de práticas discriminatórias, sendo as questões de gênero, raça, etnia, orientação sexual e religião um terreno fértil para a ocorrência de tal violência” (Taquette, 2007). Mulheres em situação de violência são, por vezes, ‘revitimizadas’ nos serviços quando: são julgadas; não têm sua autonomia respeitada; são forçadas a contar a história de violência inúmeras vezes; são discriminadas em função de questões de raça/etnia, de classe e geracionais. Uma outra forma de violência institucional que merece destaque é a violência sofrida pelas mulheres em situação de prisão, que são privadas de seus direitos humanos, em especial de seus direitos sexuais e reprodutivos.

2. O conceito de enfrentamento e da rede de atendimento

O conceito de **enfrentamento**, adotado pela Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, diz respeito à implementação de políticas amplas e articuladas, que procurem dar conta complexidade da violência contra as mulheres em todas as suas expressões. O enfrentamento requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros), no sentido de propor ações que: desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero e a violência contra as mulheres; interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira; promovam o empoderamento das mulheres; e garantam um atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência. Portanto, a noção de enfrentamento não se restringe à

questão do **combate**, mas compreende também as dimensões da **prevenção**, da **assistência** e da **garantia de direitos das mulheres**.

No **âmbito preventivo**, a Política Nacional buscará implementar ações que desconstruam os mitos e estereótipos de gênero e que modifiquem os padrões sexistas, perpetuadores das desigualdades de poder entre homens e mulheres e da violência contra as mulheres. A prevenção inclui não somente ações educativas, mas também culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geracionais e de valorização da paz. As ações preventivas incluirão campanhas que visibilizem as diferentes expressões de violência de gênero sofridas pelas mulheres e que rompam com a tolerância da sociedade frente ao fenômeno. No tocante à violência doméstica, a prevenção deverá focar a mudança de valores, em especial no que tange à cultura do silêncio quanto à violência contra as mulheres no espaço doméstico e à banalização do problema pela sociedade.

O **combate** à violência contra as mulheres inclui o estabelecimento e cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores/autores de violência contra as mulheres. No âmbito do combate, a Política Nacional proporá ações que garantam a implementação da Lei Maria da Penha, em especial nos seus aspectos processuais/penais e no que tange à criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. A Política também buscará fortalecer ações de combate ao tráfico de mulheres e à exploração comercial de mulheres adolescentes/jovens.

No que diz respeito **aos direitos humanos das mulheres**, a Política deverá cumprir as recomendações previstas nos tratados internacionais na área de violência contra as mulheres (em especial aquelas contidas na Convenção de Belém do Pará – Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994) e na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, 1981). No eixo da garantia de direitos, deverão ser implementadas iniciativas que promovam o empoderamento das mulheres, o acesso à justiça e a o resgate das mulheres como sujeito de direitos.

No que tange à **assistência** às mulheres em situação de violência, a Política Nacional deverá garantir o atendimento humanizado e qualificado às mulheres em situação³ de violência por meio da formação continuada de agentes públicos e comunitários; da criação de serviços especializados (Casas-Abrigo, Centros de Referência, Centros de Reabilitação e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher); e da constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento (articulação dos governos – Federal, Estadual, Municipal, Distrital- e da sociedade civil para o estabelecimento de uma rede de parcerias para o enfrentamento da violência contra as mulheres, no sentido de garantir a integralidade do atendimento).

Vale ressaltar que para a consecução dos quatro eixos da Política, é fundamental o **monitoramento** das políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, ou seja, a avaliação sistemática e acompanhamento de todas as ações desenvolvidas nas áreas de prevenção, combate à violência contra as mulheres; e na assistência e garantia de direitos das mulheres em situação de violência.

Eixos Estruturantes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres



³ O termo ‘em situação de’ é utilizado no lugar de vítima de violência, visto que a condição de vítima pode ser paralisante e reforça a representação da mulher como passiva e dependente: “Quando a mulher é referida como estando em situação de violência, ela está em condição, ou seja, ela acessa um lugar de passagem, pois é um sujeito nessa relação. Estar em situação oferece a possibilidade de mudança” (Mirin, 2005).

6. Conceituando a Rede de Atendimento

Os governos (Estaduais, Municipais e o Distrito Federal) e a sociedade civil possuem um papel a desempenhar na prevenção e no combate da violência contra as mulheres, e na assistência às mulheres. Todavia, ainda existe uma tendência ao isolamento dos serviços e à desarticulação entre os diversos níveis de governo no enfrentamento da questão. O trabalho em rede surge, então, como um caminho para superar essa desarticulação e a fragmentação dos serviços, por meio da ação coordenada de diferentes áreas governamentais, com o apoio e monitoramento de organizações não-governamentais e da sociedade civil como um todo; no sentido de garantir a integralidade do atendimento.

O conceito de Rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção. A constituição da rede de atendimento busca dar conta da complexidade da violência contra as mulheres e do caráter multidimensional do problema, que perpassa diversas áreas, tais como: a saúde, a educação, a segurança pública, a assistência social, a cultura, entre outros.

A necessidade de criação de uma Rede de Atendimento leva em conta a rota crítica⁴ (OMS/OPAS, 1998) que a mulher em situação de violência percorre. Essa rota possui diversas portas-de-entrada (serviços de emergência na saúde, delegacias, serviços da assistência social), que devem trabalhar de forma articulada no sentido de prestar uma assistência qualificada e não-revitimizante à mulher em situação de violência.

No âmbito do governo, a Rede de Atendimento à Mulher em situação de Violência é composta pelos seguintes serviços:

- **Centros de Referência:** Os Centros de Referência são espaços de acolhimento/atendimento psicológico e social, orientação e

⁴ A rota crítica refere-se o caminho que a mulher percorre na tentativa de encontrar uma resposta do Estado e das redes sociais frente à situação de violência. Essa trajetória caracteriza-se por idas e vindas, círculos que fazem com que o mesmo caminho seja repetido sem resultar em soluções, levando ao desgaste emocional e à revitimização.

encaminhamento jurídico à mulher em situação de violência, que devem proporcionar o atendimento e o acolhimento necessários à superação de situação de violência, contribuindo para o fortalecimento da mulher e o resgate de sua cidadania (Norma Técnica de Padronização- Centro de Referência de Atendimento à Mulher, SPM: 2006). O Centro de Referência deve exercer o papel de articulador das instituições e serviços governamentais e não-governamentais que integram a Rede de Atendimento. Assim, os Centros de Referência devem, além de prestar o acolhimento e atendimento da mulher em situação de violência, monitorar e acompanhar as ações desenvolvidas pelas instituições que compõe a Rede.

- **Casas-Abrigo:** As Casas-Abrigo são locais seguros que oferecem moradia protegida e atendimento integral a mulheres em risco de vida iminente em razão da violência doméstica. É um serviço de caráter **sigiloso** e **temporário**, no qual as usuárias permanecem por um período determinado, durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas.
- **Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher:** As DEAMs são unidades especializadas da Polícia Civil para atendimento às mulheres em situação de violência. As atividades das DEAMs têm caráter preventivo e repressivo, devendo realizar ações de prevenção, apuração, investigação e enquadramento legal, as quais devem ser pautadas no respeito aos direitos humanos e nos princípios do Estado Democrático de Direito (Norma Técnica de Padronização –DEAMs, SPM:2006). Com a promulgação da Lei Maria da Penha, as DEAMs passam a desempenhar novas funções que incluem, por exemplo, a expedição de medidas protetivas de urgência ao juiz no prazo máximo de 48 horas.
- **Defensorias da Mulher:** As Defensorias da Mulher têm a finalidade de dar assistência jurídica, orientar e encaminhar as mulheres em situação de violência. É órgão do Estado, responsável pela defesa das cidadãs que não possuem condições econômicas de ter advogado contratado por seus próprios meios. A SPM tem investido na criação e consolidação de Defensorias da Mulher como uma das formas de ampliar o acesso à Justiça e garantir às mulheres

orientação jurídica adequada, bem como o acompanhamento de seus processos.

- **Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher:** Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher são órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal que poderão ser criados pela União (no Distrito Federal e nos Territórios) e pelos Estados para o processo, julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher. Segundo a Lei 11.340/2006 (Lei Maria da Penha) que prevê a criação dos Juizados, esses poderão contar com uma equipe de atendimento multidisciplinar a ser integrada por profissionais especializados nas áreas psicossocial, jurídica e da saúde.
- **Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180:** A Central de Atendimento à Mulher é um serviço do governo federal que auxilia e orienta as mulheres em situação de violência através do número de utilidade pública 180. As ligações podem ser feitas gratuitamente de qualquer parte do território nacional. O Ligue 180 foi criado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em 2005 e conta com 80 atendentes que cobrem o período de 24 horas diárias, inclusive nos feriados e finais de semana - ocasiões em que o número de ocorrências de violência contra a mulher aumenta. As atendentes da Central são capacitadas permanentemente em questões de gênero, legislação, políticas governamentais para as mulheres. Cabe à Central o encaminhamento da mulher para os serviços da rede de atendimento mais próxima, assim como prestar informações sobre os demais serviços disponíveis para o enfrentamento à violência. A Central Ligue 180 também recebe e encaminha as denúncias das mulheres em situação de violência.
- **Ouvidorias:** A Ouvidoria é o canal de acesso e comunicação direta entre a instituição e o(a) cidadã(o). É um espaço de escuta qualificada, que procura atuar através da articulação com outros serviços de ouvidoria em todo o país, encaminhando os casos que chegam para os órgãos competentes em nível federal, estadual e municipal, além de proporcionar atendimentos diretos. Portanto, a Ouvidoria visa a fortalecer os direitos da cidadã, orientando-a e aproximando-a da instituição, estimulando o

processo de melhoria contínua da qualidade. Vale notar que a SPM possui o serviço de ouvidoria disponibilizado à população desde 2003.

- **Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS):** Os Centros de Referência da Assistência Social fazem parte do PAIF (Programa de Atenção Integral à Família) e desenvolvem serviços básicos continuados e ações de caráter preventivo para famílias em situação de vulnerabilidade social (proteção básica). Os CREAS, por outro lado, são responsáveis pela proteção de famílias e indivíduos que tenham seus direitos violados e que vivam em situações de risco pessoal e social (proteção especial).
- **Serviço de Responsabilização e Educação do Agressor:** é o equipamento responsável pelo acompanhamento das penas e das decisões proferidas pelo juízo competente no que tange aos agressores, conforme previsto na Lei 11.340/2006 e na Lei de Execução Penal. Esses serviços deverão, portanto, ser necessariamente vinculados ao sistema de justiça, entendido em sentido amplo (Poder Judiciário, Secretarias de Justiça Estadual e/ou Municipal). Entre suas atribuições, podem-se citar: a promoção de atividades educativas, pedagógicas e grupos reflexivos, a partir de uma perspectiva de gênero feminista e de uma abordagem responsabilizante; e o fornecimento de informações permanentes sobre o acompanhamento dos agressores ao juízo competente, por meio de relatórios e documentos técnicos pertinentes;
- **Polícia Civil e Militar:** A Delegacia comum também deve registrar toda e qualquer ocorrência oriunda de uma mulher vítima de violência. São os profissionais da Polícia Militar que muitas vezes, fazem o primeiro atendimento ainda na residência ou em via pública, realizando então o primeiro atendimento e encaminhando para outros serviços da rede.

- **Instituto Médico Legal:** O IML desempenha um papel importante no atendimento à mulher em situação de violência, principalmente as vítimas de violência física e sexual. Sua função é decisiva na coleta de provas que serão necessárias ao processo judicial e condenação do agressor. É o IML quem faz a coleta ou validação das provas recolhidas e demais providências periciais do caso.
- **Serviços de Saúde voltados para o atendimento dos casos de violência sexual:** A área da saúde, por meio Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes, tem prestado assistência médica, de enfermagem, psicológica e social às mulheres vítimas de violência sexual, inclusive quanto à interrupção da gravidez prevista em lei nos casos de estupro.

Diagrama da Rede de Atendimento



7. Princípios da Política:

A Política Nacional para as Mulheres orienta-se pelos princípios propostos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004) nos seguintes pontos fundamentais:

- **Igualdade e respeito à diversidade** – mulheres e homens são iguais em seus direitos. A promoção da igualdade implica no respeito à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, situação econômica e regional, assim como os diferentes momentos da vida das mulheres;
- **Eqüidade** – a todas as pessoas deve ser garantida a igualdade de oportunidades, observando-se os direitos universais e as questões específicas das mulheres;
- **Autonomia das mulheres** – o poder de decisão sobre suas vidas e corpos deve ser assegurado às mulheres, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e seu país;
- **Laicidade do Estado** – as políticas públicas voltadas para as mulheres devem ser formuladas e implementadas independentemente de princípios religiosos, de forma a assegurar os direitos consagrados na Constituição Federal e nos instrumentos e acordos internacionais assinados pelo Brasil;
- **Universalidade das políticas** – as políticas públicas devem garantir, em sua implementação, o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres;
- **Justiça social** – a redistribuição dos recursos e riquezas produzidas pela sociedade e a busca de superação da desigualdade social, que atinge de maneira significativa às mulheres, devem ser assegurados;
- **Transparência dos atos públicos** – o respeito aos princípios da administração pública, tais como legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, com transparência nos atos públicos e controle social, deve ser garantido;
- **Participação e controle social** – o debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas devem ser garantidos e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas.

8. Diretrizes :

São diretrizes da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres:

- Garantir o cumprimento dos tratados, acordos e convenções internacionais firmados e ratificados pelo Estado Brasileiro relativos ao enfrentamento da violência contra as mulheres;
- Reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e que precisa ser tratada como questão da segurança, justiça, educação, assistência social e saúde pública.
- Combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual e o tráfico de mulheres.
- Implementar medidas preventivas nas políticas públicas, de maneira integrada e intersetorial nas áreas de saúde, educação, assistência, turismo, comunicação, cultura, direitos humanos e justiça.
- Incentivar a formação e capacitação de profissionais para o enfrentamento à violência contra as mulheres, em especial no que tange à assistência.
- Estruturar a Redes de Atendimento à mulher em situação de violência nos Estados, Municípios e Distrito Federal.

9. Objetivos da Política:

9.1. Geral:

Enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma perspectiva de gênero e de uma visão integral deste fenômeno.

9.2. Específicos:

- Reduzir os índices de violência contra as mulheres;
- Promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz;
- Garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

- Proporcionar às mulheres em situação de violência um atendimento humanizado e qualificado nos serviços especializados e na Rede de Atendimento.

10. Prioridades e Ações da Política:

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres buscará implementar ações previstas no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2008), que apresenta as seguintes prioridades na área de violência contra as mulheres:

- Ampliar e aperfeiçoar a Rede de Prevenção e Atendimento às mulheres em situação de violência (**assistência**);
- Garantir a implementação da Lei Maria da Penha e demais normas jurídicas nacionais e internacionais. (**combate e garantia de direitos**);
- Promover ações de prevenção a todas as formas de violência contra as mulheres nos espaços público e privado (**prevenção**);
- Promover a atenção à saúde das mulheres em situação de violência com atendimento qualificado ou específico (**assistência**);
- Produzir e sistematizar dados e informações sobre a violência contra as mulheres (**prevenção e assistência**);
- Garantir o enfrentamento da violência contra as mulheres, jovens e meninas vítimas do tráfico e da exploração sexual e que exercem a atividade da prostituição (**prevenção, assistência e garantia de direitos**);
- Promover os direitos humanos das mulheres encarceradas (**assistência e garantia de direitos**).

Além das prioridades mencionadas, a Política Nacional incorporará ações voltadas para o **tráfico de mulheres**, para a garantia de direitos das **mulheres em situação de prisão** e para o **combate à feminização da AIDS**. Essas áreas foram incluídas no enfrentamento da violência contra as mulheres a partir das recomendações da II Conferência de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007.

As ações detalhadas e as metas a serem implementadas pela Política Nacional encontram-se previstas no **Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres**, que constitui um plano de ações referente à Agenda Social do Programa de Aceleração do Desenvolvimento, elaborado em agosto de 2007. O Pacto Nacional deverá ser executado por diferentes

órgãos da Administração Pública (Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, entre outros) nos próximos quatro anos, com ações nas seguintes áreas estruturantes:

- Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha: que inclui, entre outros aspectos, o fortalecimento da rede de atendimento; a capacitação de profissionais da Rede; a manutenção e ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; ações e campanhas educativas de prevenção; a implementação e funcionamento do Observatório da Lei Maria da Penha; a consolidação do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência contra as Mulheres;
- Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids: contemplando ações como a oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis, especialmente a pílula de anticoncepção de emergência, a implementação da Notificação Compulsória nos serviços de saúde, a garantia do abortamento legal e a implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de Aids e outras DST;
- Combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres: incluindo ações para a implantação da Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas; a construção de metodologias de atendimento às mulheres vítimas de tráfico; e o apoio/realização de projetos inovadores de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes;
- Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão: com a construção/reforma de estabelecimentos penais femininos; a garantia de serviços de saúde integral, sistema educacional, cultura e lazer no sistema prisional e acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita; a proteção aos direitos sexuais e reprodutivos e à maternidade; e o apoio/realização de projetos de geração de renda para as mulheres nos estabelecimentos penais.

Referências:

Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações programáticas estratégicas. Área técnica de saúde da mulher. *Prevenção e Tratamento dos Agravos resultantes da Violência Sexual contra mulheres e adolescentes: Norma técnica*. Brasília: Ministério da saúde, 1999.

Brasil. Ministério da Justiça. *Políticas para a Mulher: relatório da Gestão 1999/2002 da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*. Brasília, 2002.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para mulheres. *Memória 2003-2006: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da república*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2006.

Brasil. Secretaria Nacional de Segurança Pública/Ministério da Justiça e Secretaria Especial de Políticas para Mulheres/Presidência da República – *Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento a mulher*, Brasília, 2006.

Brasil. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, p.xxx, x de agosto de 2006. Seção x.

Estudo Multipaíses da OMS sobre Saúde da Mulher e Violência Doméstica, coordenado pelo Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP, sob responsabilidade de Lilia B. Schraiber e Ana Flávia P. L. D'Oliveira.

MIRIM, Liz Andréa Lima. *Balanço do Enfrentamento da Violência contra a Mulher na perspectiva da Saúde Mental. Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005) – alcances e limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006.

SAGOT, M. *Ruta crítica de las mujeres afectadas por la violencia intrafamiliar en América Latina: estudios de caso de diez países*. Washington: PAHO, 2000.

SILVEIRA, Lenira Politano da. Serviços de Atendimento a mulheres vítimas de violência in DINIZ, Simone, SILVEIRA, Lenira e MIRIM, Liz (org.). *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher (1980-2005) – alcances e limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006.

TAQUETTE, Stela R. (Org.) *Mulher Adolescente/Jovem em Situação de Violência*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.