



**Para Elas**  
por elas, por eles, por nós

## **Os marcos normativos nacionais e a Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres**

Entre os marcos normativos nacionais, o Relatório aponta a Constituição Federal de 1988, garantindo a igualdade dos direitos fundamentais – e obrigações –, de homens e mulheres, como o direito à vida, a não discriminação, à segurança e à propriedade. No plano infraconstitucional, destaca que um novo paradigma legal foi criado com a Lei 11.340, de 07/08/2006. Esta lei, denominada Lei Maria da Penha, “cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, dispõe sobre os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e estabelece uma série de medidas de proteção e assistência.” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p.36).

Destaca, ainda, outras leis, entre elas: a Lei nº 10.778, de 24/11/2003, que estabelece a notificação compulsória da violência contra mulher que for atendida pelos serviços de saúde, públicos e privados; a Lei nº 7.716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, e a Lei nº 9.459/1997, que trata do crime de injúria. A Lei nº 12.015, de 7 de agosto de 2009, alterou o Título V do Código Penal, redefinindo os crimes sexuais de Crimes contra os Costumes para crimes contra a Dignidade Sexual.

Segundo o Relatório, “a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), em 2003, constitui-se no mais importante mecanismo para a elaboração e execução das políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p.38). Ressalta que a Secretaria só se equiparou a Ministério em abril de 2010, com a edição da MP nº 483, convertida na Lei nº 12.314, de 2010.

De acordo com o Relatório, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres começa a ser construída a partir de 2004, com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) e a criação do Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A partir das diretrizes estabelecidas pela Conferência, o I Plano Nacional foi estruturado em eixos fundamentais: autonomia; igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento à violência contra as mulheres.

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que é um acordo federativo firmado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, “objetivando o enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, alicerçado em cinco eixos principais que abrangem as dimensões da prevenção, da assistência, do enfrentamento e da garantia dos direitos da mulher [...] Em consonância com as diretrizes da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e



Para Elas

por elas, por eles, por nós

# Atenção Integral à Saúde da Mulher em Situação de Violência

Erradicar a Violência contra a Mulher (CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ, 1994), o objetivo geral do Pacto é prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, a partir de uma visão integral deste fenômeno, englobando a violência física, moral, sexual, patrimonial, psicológica, institucional, assédio sexual, tráfico de mulheres e exploração sexual de meninas e adolescentes – e conferindo atenção especial às mulheres rurais, negras e indígenas em função das situações de dupla ou tripla discriminação a que estão submetidas, e de sua maior vulnerabilidade social” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 45).

De acordo com o Relatório, o Pacto foi assinado pelos 27 estados da Federação e, desde 2011, iniciou-se o processo de repactuação, para abranger os demais poderes (Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública). A repactuação foi precedida de uma revisão do próprio Pacto e de seus eixos estruturantes, abrangendo, na nova versão: (1) garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; (2) ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; (3) garantia de segurança à cidadã e acesso à Justiça; (4) garantia dos direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento da exploração sexual e do tráfico de mulheres; (5) garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos.

O Relatório destaca o conceito de rede de enfrentamento e rede de atendimento, de acordo com o documento Rede de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, da SPM (2011):

“O conceito de rede de enfrentamento à violência contra as mulheres diz respeito à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais, não governamentais e a comunidade, visando ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e a construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização dos agressores e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Já a rede de atendimento faz referência ao conjunto de ações e serviços de diferentes setores (em especial, da assistência social, da justiça, da segurança pública e da saúde), que visam à ampliação e à melhoria da qualidade do atendimento, à identificação e ao encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência e à integralidade e à humanização do atendimento. Assim, é possível afirmar que a rede de atendimento às mulheres em situação de violência é parte da rede de enfrentamento à violência contra as mulheres.” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 47).

Esses números são contraditórios, pois, de acordo com Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) encaminhado à CPMI, verificou-se que, em 2011, o número de Delegacias e de Postos de Atendimento à Mulher totalizavam 543. Divergência de dados também é encontrada no que se refere aos Centros de Referência à Mulher, 187 no Relatório do TCU e 204 registrados pela SPM. Juizados e Varas adaptadas



Para Elas

por elas, por eles, por nós

# Atenção Integral à Saúde da Mulher em Situação de Violência

somam 94 no Relatório do TCU e 98, conforme a SPM, além de 57 Núcleos da Defensoria da Mulher no Relatório do TCU e 62 informados pela SPM. A CPMI também encontrou outros números divergentes, de acordo com as informações que colheu nas audiências e visitas aos estados.

O Relatório da CPMI detalha cada um dos equipamentos ou serviços que compõem a Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência:

1. Sistema de Justiça e aplicação da Lei Maria da Penha: Delegacias Especializadas – (DEAMs e DDMs); Instituto Médico Legal (IML) – Departamento Médico Legal (DML) – Instituto de Polícia Científica (IPC); Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Estes Juizados foram criados com a Lei Maria da Penha; Promotorias da Mulher; Núcleos de Defesa da Mulher das Defensorias Públicas (NUDEM); e Estabelecimentos prisionais.
2. Sistema de Assistência Psicossocial: Centros de Referência da Mulher (CRM); e Abrigamento e casas-abrigo.
3. Sistema de Saúde: Serviços de Atendimento à violência sexual e ao abortamento legal; Notificação compulsória da violência; e Violência no parto.
4. Discriminações múltiplas:

Discriminação étnico/racial; Lesbofobia; e Mulheres com deficiências.

A CPMI solicitou informações à Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) referentes ao Ligue 180 e à execução orçamentária para o enfrentamento à violência contra a mulher. Em resposta, a SPM encaminhou documentos referentes à efetivação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Fazem parte desta documentação: exemplos de PIB, Relatórios Estaduais de Gestão do Pacto, o próprio texto do Pacto e os demonstrativos da execução orçamentária da SPM para o Enfrentamento à violência contra a Mulher, no período de 2003 a 2012. “A análise deste material, com as observações in loco da CPMI, permitem traçar um panorama da execução e avaliação da política desde a sua concepção até seu monitoramento. Além disso, possibilita comparar os documentos avaliados com as visitas, os PIBs e relatórios de Gestão dos Estados. A CPMI utilizou, ainda, para complementação das informações, textos públicos existentes no sítio da SPM, na internet” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 66).

Tal situação levanta algumas hipóteses: a primeira pode evidenciar o descaso com que os governos estaduais tratam a questão; a segunda pode revelar que os estados não encaminham projetos para obter recursos do governo federal porque não querem executar a política; a terceira pode demonstrar que os estados não têm condições de executar a política, isto é, baixa produtividade ou poder de execução de políticas de



**Para Elas**  
por elas, por eles, por nós

## Atenção Integral à Saúde da Mulher em Situação de Violência

enfrentamento à violência contra a mulher (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 67).

Recomendação 1: “Proceder à reavaliação da estrutura e da metodologia de elaboração do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual, de modo a recuperar a capacidade desses institutos de retratar de forma transparente as políticas públicas e de explicitar as estratégias de atuação do Estado”(COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 97).

Recomendação 2: “Elaborar plano de referência da política de enfrentamento à violência contra a mulher, a partir do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, dotado de conteúdo estratégico, tático e operacional, com fundamentação teórica e metodológica, metas físicas e financeiras territorializadas, indicadores de impacto a serem monitorados e estrutura de coordenação e gestão federativa dotada de instrumentos para a tomada das decisões” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 99).

Recomendação 3: “Elaborar metodologia que identifique as ações com impacto relevante sobre o problema da violência contra as mulheres, nas diversas áreas de governo, e confrontar essas ações com aquelas recomendadas pelo plano de referência da política (Recomendação 1), de modo a se adotarem medidas de alteração dos instrumentos orçamentários para adequá-los às necessidades indicadas pelo Plano” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 100).

Recomendação 4: “Elaborar estudo junto às unidades orçamentárias responsáveis por ações pertinentes à estratégia de combate à violência contra a mulher, com o objetivo de se apurarem os fatores explicativos do desempenho orçamentário e financeiro dessas ações e se produzirem subsídios para a reavaliação do desenho da política e de sua estratégia de implementação e para se aferir a priorização da política no programa de governo” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 103).