

## **Síntese do Relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) sobre a situação de violência contra a mulher no Brasil**

**Victor Hugo de Melo**

A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Violência contra a Mulher (CPMIVCM) foi criada em 2011 pelo Congresso Nacional, “com a finalidade de, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, investigar a situação da violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p.1).

A CPMIVCM foi composta por onze senadores, onze deputados federais e igual número de suplentes. Para integrá-la, foram designados os seguintes congressistas:

- As senadoras Ângela Portela (PT/RR), Ivonete Dantas (PMDB/ RN), Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Marta Suplicy (PT/SP), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM), Lídice da Mata (PSB/BA) e Lúcia Vânia (PSDB/GO); os senadores Armando Monteiro (PTB/PE), Humberto Costa (PE/PT) e José Agripino (DEM/RN);
- As deputadas federais Aline Correa (PP/SP), Carmem Zanotto (PPS/SC), Célia Rocha (PTB/AL), Elcione Barbalho (PMDB/PA), Fátima Pelaes (PMDB/AP), Flávia Moraes (PDT/GO), Gorete Pereira (PR/CE), Keiko Ota (PSB/SP), Luci Choinacki (PT/SC), Marina Santanna (PT/GO), Sandra Rosado (PSB/RN), Seabra Resende (DEM/TO), Sueli Vidigal (PDT/ES), Dalva Figueiredo (PT/AP), Rebecca Garcia (PP/AM), Profa. Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO), Rosane Ferreira (PV/PR), Rosinha da Adefal (PT do B/AL) e Teresa Surita (PMDB/RR);
- Os deputados federais Neilton Mullim (PP/RJ), Dr. Rosinha (PT/PR) e Eduardo Azeredo (PSDB/MG).



Na reunião do dia 08/02/2012, a Deputada Jô Moraes (PCdoB/MG) foi eleita presidente e a Senadora Ana Rita (PT/ES) foi designada relatora. Na reunião do dia 01/03/2012, foi eleita como vice-presidente a Deputada Keiko Ota (PSB/SP).

Apresenta-se, a seguir, um compilado do Relatório Final desta CPMI, tendo em vista que se trata de um documento extenso. A primeira parte do Relatório apresenta alguns antecedentes (memória) do legislativo em relação à situação da violência contra as mulheres, os marcos normativos nacionais e internacionais, dados sobre a situação da violência contra as mulheres, a Política de Enfrentamento e o Pacto Nacional sobre esta questão, e uma análise das respostas multisetoriais: rede de serviços, violência no parto, discriminações múltiplas, análise do planejamento orçamentário e sua execução, além das ações para fazer face à violência contra as mulheres. Expressiva parte do documento (p. 107 à p. 821) apresenta a situação da violência contra as mulheres em cada estado. Finalmente, na última parte, são apresentadas conclusões e recomendações para o Executivo, o Judiciário e o Legislativo.

### **Antecedentes**

A investigação da violência contra mulheres já recebeu atenção do Congresso Nacional em momentos anteriores:

- Em março de 1992, foi instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “investigar a questão da violência contra a mulher”. Esta comissão foi presidida pela Deputada Federal Sandra Starling (MG). Entre suas principais conclusões destacam-se: a) inúmeras dificuldades no tocante ao levantamento de dados sobre os índices de violência solicitados às Delegacias da Mulher e às Comarcas; b) inexistência de uma nomenclatura unificada referente aos dados sobre violência contra a mulher; c) dados incompletos ou que chegaram tardiamente à CPI. A carência de informações foi considerada reveladora do descaso por parte das autoridades governamentais que não suprimam as comarcas e as delegacias de recursos humanos e tecnológicos para fazer o levantamento necessário, conforme solicitado à época, pela CPI.

- Em 2003, a CPMI da Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes apontou a grave violação aos direitos humanos das meninas e das adolescentes submetidas à exploração sexual.
- Em 2013, a CPI do Tráfico de Pessoas, do Senado Federal, destacou a necessidade de mudanças na legislação atual de modo a proteger as mulheres e punir os aliciadores e traficantes de mulheres.

### **A CPMI de 2012 e os números da violência contra as mulheres no Brasil**

De acordo com o presente Relatório Final, a CPMI nasce no contexto em que a mais grave forma de violência – o homicídio – aumentou nos últimos 30 anos, no Brasil. De acordo com o Mapa da Violência, nos últimos 30 anos, foram assassinadas cerca de 91 mil mulheres, sendo que 43,5 mil (48%) somente na última década. Entre 84 países do mundo, o Brasil ocupa a 7ª posição com uma taxa de 4,4 homicídios/100 mil mulheres, atrás apenas de El Salvador, Trinidad e Tobago, Guatemala, Rússia e Colômbia (WAISELFIZ, 2012).

Embora nas últimas décadas tenham ocorrido mudanças na vida das mulheres brasileiras, conforme apontou pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo (2010), ainda há muito a ser feito. Para que as mulheres tenham melhor qualidade de vida, 47% das entrevistadas afirmaram que deveria ser extinta a desigualdade de oportunidades e de remuneração, enquanto 9% delas sugeriram que se desse um fim à violência contra as mulheres: 33% das entrevistadas afirmaram já terem sido vítimas de violência física, enquanto 27% sofreram violências psíquicas e 11% sofreram assédio sexual. Excetuando-se a violência sexual e o assédio, em todas as demais modalidades de violência, o parceiro foi o responsável por mais de 80% dos casos.

A pesquisa realizada em 2010, pela Fundação Perseu Abramo, ampliou a pesquisa realizada por esta mesma fundação em 2001 e, no que se refere à violência, não foram constatadas mudanças significativas. Como em 2001, cerca de uma em cada cinco



mulheres (hoje 18% e, antes, 19%) afirmaram já ter sofrido, alguma vez, “algum tipo de violência de parte de algum homem, conhecido ou desconhecido”. Percebeu-se, na comparação entre as duas pesquisas, nesse intervalo de dez anos, que não houve alteração relevante nos padrões de violência sofridos pelas mulheres brasileiras. Observou-se, ainda, grande subnotificação da violência, pois apenas um terço das mulheres reporta a violência sofrida às autoridades públicas (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2010).

O Relatório apresenta ainda dados da Pesquisa Nacional de Domicílios (PNAD), com foco nas Características da Vitimização e Acesso à Justiça, realizada em 2009, na qual é relatado que cerca de 2,5 milhões de pessoas de 10 anos ou mais de idade já sofreram algum tipo de agressão física, o que representa 1,6% da população brasileira. No que diz respeito à autoria da agressão contra as mulheres, 25,9% delas foram agredidas por cônjuges ou ex-cônjuges. Considerando-se o local de ocorrência, 25,4% das vítimas foram agredidas na própria residência, enquanto 48,0% em via pública. No entanto, quando relacionados o agressor e o local da residência, 80,5% delas foram agredidas na própria residência. Ainda de acordo com a pesquisa, 55,7% das vítimas de agressão não procuraram a polícia para fazer a denúncia (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010).

São apresentados, também, dados do Sistema Nacional de Informação de Agravos de Notificação (SINAN), do Ministério da Saúde, relatando 70.270 atendimentos de mulheres vítimas de violência em 2011. O local de residência da mulher é o preponderante nas situações de violência, e o cônjuge é o principal agressor. Dados do SUS confirmam, também, ser a residência o lugar de maior violência contra as mulheres (69%).

Segundo o Relatório, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 – da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), registrou 2.278.987 ligações, de abril de 2006 a dezembro de 2011. Entre as diversas solicitações das mulheres destacam-se: informações, reclamações, elogios, sugestões, serviços e denúncias de violência. Os relatos de violência, incluindo as denúncias de tráfico, contabilizaram 281.894 (12,4%)



das ligações. A Central é majoritariamente acionada por mulheres, cujo percentual atinge 98,97% das ligações.

Todos esses dados de abrangência nacional demonstram como a violência contra as mulheres na sociedade brasileira ainda é endêmica. A violência doméstica é, majoritariamente, praticada pelo parceiro; em 80% dos casos, a residência não é um local seguro para as mulheres; a reincidência é um fator de risco e está presente em quase 60% dos casos a partir dos 30 anos. A violência física contra mulheres idosas e a sexual contra meninas e adolescentes são igualmente preocupantes. Segundo o Relatório, “estas pesquisas devem ser consideradas quando da elaboração de políticas públicas de prevenção à violência contra mulheres.” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p.26)

O Relatório apresenta ainda, dados sobre a violência contra as mulheres no plano internacional, que são semelhantes aos encontrados no Brasil, destacando-se o grande número de homicídios (incluindo o uso de armas de fogo) e a violência doméstica, provocada pelo parceiro íntimo, com destaque para o relatório da OMS (2012), Prevenção da Violência sexual e da Violência por Parceiro Íntimo. Menciona, também, as diversas conferências internacionais sobre os direitos humanos – e, em especial, sobre os direitos das mulheres – até então realizadas, com destaque para a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, 1979).

### **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. Estas duas últimas leis, embora não sejam legislações específicas de violência contra mulheres, são importantes instrumentos para coibir a discriminação racial, presente, muitas vezes, na origem dos atos de violência racial; 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.

*“A partir deste momento, a Secretaria passou a ser “órgão essencial” da Presidência da República, possuindo estrutura semelhante a de Ministério [...] Com a elevação de seu status, a SPM passou a ter assento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, levando mais fortemente a perspectiva de gênero para dentro deste órgão, cuja função é assessorar a Presidência da República no que tange a medidas desenvolvimentistas do país”* (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 38).

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 I Plano Nacional de Política para as Mulheres traz, pela primeira vez, os fundamentos de uma política para o enfrentamento da violência contra a mulher. Com ele, a SPM passa a desenvolver uma política com princípios e diretrizes claramente estabelecidos e, o mais importante, a partir de intensa articulação com as outras estruturas de poder, em seus diferentes níveis, e com a sociedade. Tal recomendação coaduna-se com uma ainda mais relevante, que seria o fortalecimento da rede de atendimento às mulheres”, com a articulação entre os diferentes poderes e nos diferentes níveis, e com participação social (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 40 - 1).*

Destaca-se 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 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.

As SPM, ao firmarem convênios com os estados e municípios, por meio do Pacto Nacional, podem repassar os recursos necessários para que os organismos de Mulheres (Secretarias ou Coordenadorias da Mulher) possam desenvolver as ações que irão consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher.

### **A Rede de Serviços de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência**

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).*

Conforme informação da SPM existem atualmente 963 serviços especializados de atendimento às mulheres no Brasil: 374 Delegacias da Mulher (DEAMs); 116 núcleos especializados em delegacias comuns; 204 Centros de Referência de Atendimento à Mulher; 72 casas-abrigo; 52 juizados especializados de violência doméstica e familiar; 46 varas adaptadas; 38 promotorias especializadas e 61 núcleos ou defensorias especializadas.

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 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 destaca que essas diferenças se devem a diversos fatores: inexistência de um Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra Mulheres; a prática de não informar, periodicamente, a criação ou o fechamento de serviços no país; ausência de um Sistema Nacional de Informações sobre Violência contra Mulheres e de Serviços alimentados periodicamente com informações vindas dos estados e municípios. Embora a SPM mantenha em seu sítio informações sobre a Rede de Serviços, ela não consegue manter-se atualizada devido à prática de subestimar a importância das informações quantitativas.

A CPMI destacou, ainda, o insuficiente número de equipamentos e sua desigual distribuição geográfica, com concentração majoritária nas capitais e regiões metropolitanas, revelando a dificuldade das mulheres que vivem em regiões distantes ou de difícil acesso.

*“Considerando-se que o Brasil possui 5.570 municípios, os serviços atuais corresponderiam a apenas 1,72% dos municípios, revelando: a) a insuficiência de serviços; b) a ausência de investimento dos poderes públicos estaduais e municipais; c) a concentração da política não atinge a maioria das mulheres, particularmente aquelas que vivem em regiões de difícil acesso, como a zona rural, da mata, comunidades indígenas, ribeirinhas, quilombolas e em municípios mais pobres.” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p.48)*

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) – “Em 1992, o Brasil possuía 125 delegacias. Em 2012 eram 432, registrando-se, em 20 anos, um aumento quantitativo de 307 delegacias e núcleos, ou o equivalente a 345,6%” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 49). No entanto, o número ainda é reduzido quando comparado aos municípios existentes em cada estado ou mesmo no país. Observou-se, também, que todo o sistema de Segurança Pública dos estados está em franco processo de sucateamento.
- Instituto Médico Legal (IML) – Departamento Médico Legal (DML) – Instituto de Polícia Científica (IPC) – “Embora sejam serviços importantes no exame pericial da violência, são poucos os IMLs referidos como integrantes da rede de atendimento. Destaca-se que a Lei Maria da Penha, no inciso III do art. 34,

dispõe sobre os centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher [...]. A precariedade material e de recursos humanos dos Institutos de Perícia e o seu número reduzido, localização distante e de difícil acesso obstaculizam o direito de acesso à justiça das mulheres. Esta CPMI entende como urgente a ampliação destes institutos e a criação de espaços especializados para o atendimento às mulheres” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 52 - 3).

- Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Estes Juizados foram criados com a Lei Maria da Penha. A CPMI apurou que existem 61 Juizados de Violência no país e 27 Varas Especializadas. A maioria dos Juizados está concentrada nas capitais, não tem equipe multidisciplinar adequada e completa, os cartórios não possuem servidores em número suficiente e há excesso de processos em tramitação nas Varas e Juizados... Além disso, a CPMI constatou que a grande maioria dos Juizados ou Varas tem apenas a competência criminal, desvirtuando o previsto na Lei Maria da Penha, que prevê a competência híbrida (civil e criminal) para evitar que as mulheres tenham que percorrer duas instâncias judiciais diferentes quando a origem do problema é a mesma: a violência doméstica e familiar... A CPMI constatou que os Tribunais de Justiça, em todos os estados visitados, não dão a devida atenção à Lei Maria da Penha e não priorizam, nos orçamentos, a instalação de juizados e varas nem nas capitais nem no interior, e negligenciam a necessidade de equipe multidisciplinar. “Ao que tudo indica, não houve ainda a compreensão de que a violência contra mulheres não pode ser banalizada pelo Poder Judiciário através da negação da adequada prestação jurisdicional, que deve ser realizada pelas varas e juizados especializados” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 53, 54 e 55).
- Promotorias da Mulher – “Conforme verificado pela CPMI, são muito poucas as promotorias da mulher no âmbito do Ministério Público. Em geral, a sua existência está condicionada ao Juizado ou à Vara Especializada de Violência Doméstica... As promotorias desempenham um papel importante no

cumprimento da Lei Maria da Penha e no enfrentamento à violência contra mulheres... A CPMI verificou que as Promotorias da Mulher existentes não possuem infraestrutura adequada ao seu funcionamento, e poucas são aquelas a que o Ministério Público destina recursos materiais e humanos” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 55).

- Núcleos de Defesa da Mulher das Defensorias Públicas (NUDEM) – “Conforme dispõe a Constituição Federal, em seu art. 133, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional, incumbindo-lhe a defesa dos necessitados, em todos os graus. A CPMI constatou que há estados onde a Defensoria Pública não foi ainda instalada,” ou conta ainda com reduzido número de Defensores Públicos... Além disso, as Defensorias Públicas contam com número inferior de defensores/as, comparativamente ao número de promotores/ as de justiça e magistrado/as, prejudicando o cumprimento de sua missão institucional... A Lei Maria da Penha, no art. 28, dispõe sobre a garantia de defensor público para as mulheres em situação de violência doméstica. No entanto, o reduzido número de defensores na grande maioria dos estados impede a execução adequada deste dispositivo legal [...]. A deficiência de defensores também é um impedimento para a ampliação dos Núcleos de Defesa da Mulher – NUDEM – nas comarcas do interior e mesmo na das capitais” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 56).
- Estabelecimentos prisionais – “Embora a CPMI tenha visitado apenas um estabelecimento prisional de mulheres de um estado, onde constatou as péssimas condições de aprisionamento das mulheres, sabe-se que as condições das prisões no país são desumanas... Particularmente, as mulheres enfrentam, além dos problemas comuns a todas as prisões (superlotação, precariedade das instalações físicas, esgoto a céu aberto, e outros), questões específicas relacionadas à gravidez e à permanência de filhos e filhas menores nos estabelecimentos prisionais... A CPMI considera fundamental investir na melhoria dos estabelecimentos prisionais, garantir o acesso a todos os direitos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, bem como a

regular inspeção desses estabelecimentos pelas autoridades competentes” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 57).

## 2. Sistema de Assistência Psicossocial

- Centros de Referência da Mulher (CRM) – Estes Centros “integram-se à perspectiva das respostas multisetoriais à violência, que extrapola o aspecto repressivo. Os Centros “têm por objetivo prestar acolhimento e acompanhamento psicológico, social e a orientação jurídica às mulheres em situação de violência, de modo a fortalecer sua autoestima e possibilitar que as mulheres se tornem protagonistas de seus próprios direitos, ampliando seu nível de entendimento sobre as relações de gênero” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 57). Para prestar o atendimento, são necessários recursos materiais e tecnológicos bem como um espaço físico adequado, além de acessibilidade para pessoas com deficiência. “A maioria dos Centros de Referência visitados pela CPMI não atende à totalidade dos requisitos” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 58).
- Abrigamento e casas-abrigo – “As casas-abrigo também integram a política de respostas multisetoriais à violência contra mulheres. Durante muito tempo, as casas-abrigo constituíram a principal política de abrigamento. No entanto, o conceito foi ampliado para incluir outras possibilidades, em face da complexidade cada vez maior das situações que exigem uma resposta rápida para uma situação de risco... Este novo conceito “faz referência à gama de possibilidades (serviços, programas, benefícios) de acolhimento provisório destinado a mulheres em situação de violência que se encontrem sob ameaça e que necessitem de proteção em ambiente acolhedor e seguro.” Por sua vez, “as casas-abrigo devem ser locais seguros que ofereçam abrigo protegido e atendimento integral a mulheres em situação de violência doméstica sob risco de morte iminente. “Constitui um serviço temporário e, em geral, de caráter sigiloso, no qual as usuárias poderão permanecer por período determinado

(mínimo três meses), durante o qual deverão reunir condições necessárias para retomar o curso de suas vidas.” A CPMI constatou que as casas-abrigo constituem ainda a principal política de abrigamento. No entanto, entre os serviços da rede, “é o menos procurado pelas mulheres. Inúmeras razões contribuem para isso, dentre as quais: a concepção de confinamento e disciplinamento que norteia as casas-abrigo; o rompimento, mesmo que temporário, dos vínculos; o não oferecimento de atividades educativas, culturais e laborais que fujam do tradicional artesanato; a falta de privacidade; o rompimento da atividade escolar dos filhos e filhas, dentre outros.” Todos esses fatores fazem com que as mulheres prefiram correr riscos a ficarem na casa-abrigo (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 59).

### 3. Sistema de Saúde

- Serviços de Atendimento à violência sexual e ao abortamento legal – “Os serviços de atendimento à violência sexual e de abortamento legal são muito reduzidos em todo o país, dificultando o acesso e restringindo o exercício dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 60). A CPMI constatou que, como em todos os demais serviços, estes, quando existentes, localizam-se nas capitais. Em poucos estados há serviços no interior. Conforme constatado pela CPMI, os serviços de atendimento a vítimas de violência sexual não são do conhecimento da maioria dos profissionais das delegacias de polícia, ou dos demais serviços da rede de atendimento, além das próprias mulheres.

*“A maioria dos estados não respondeu à informação sobre o número de abortamentos realizados nos últimos 5 anos, limitando-se a informar que realizam o procedimento sem, no entanto, fornecer dados comprobatórios sobre os procedimentos realizados. A CPMI considera fundamental que o Ministério da Saúde amplie, de fato, os serviços de atendimento à violência sexual e ao abortamento legal, e realize capacitações aos profissionais de saúde para a compreensão de que o procedimento visa assegurar o direito das*



*mulheres a sua autonomia sexual e reprodutiva. Além disso, é necessária a divulgação dos serviços entre as mulheres para que, de fato, possam acessá-los sem dificuldade” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 61).*

- Notificação compulsória da violência – “A notificação da violência doméstica e sexual, instituída pela Lei 10.778/2003, obriga todo serviço de saúde público e privado a notificar toda e qualquer violência sofrida pelas mulheres que procuram os serviços de saúde. Desde sua aprovação, o Ministério da Saúde começou a trabalhar em parceria com os estados para implementar a notificação, que gradativamente vem aumentando anualmente nos estados.” Conforme constatado pela CPMI, “o fator determinante para o aumento da notificação observado em todos os estados é, de fato, a capacitação dos profissionais de saúde para a importância e necessidade da notificação. Em estados onde as capacitações foram realizadas, observou-se um aumento significativo logo após a capacitação, demonstrando ser este um fator crucial” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 61).
- Violência no parto – “A violência no parto é uma realidade grave no Brasil, conforme pesquisa da Fundação Perseu Abramo, que revelou que uma em cada quatro mulheres (25%) declarou já ter sofrido violência no parto... O Brasil lidera o ranking mundial de cesáreas, contrariando as recomendações da Organização Mundial de Saúde, que estabelecem que até 15% dos procedimentos podem ser operatórios [...]. Dentre os principais procedimentos considerados invasivos e danosos à mulher durante o trabalho de parto e parto normal, destacam-se: episiotomia de rotina; intervenções desnecessárias; intervenções de verificação e aceleração do parto; falta de esclarecimento e consentimento da gestante; restrição de posição para o parto; restrição da escolha do local do parto; cesarianas eletivas... Além disso, a Lei 11.108/2005 (Lei do Acompanhante), que garante o direito à parturiente de ter um acompanhante da sua escolha, durante o trabalho de parto, parto e pós-parto,



não vem sendo cumprida” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 62-3).

#### 4. Discriminações múltiplas

- Discriminação étnico/racial – “Conforme Relatório da OIT, a articulação entre racismo e sexismo aprofunda as desigualdades e coloca as mulheres nos indicadores mais baixos de desenvolvimento, expressos nas condições de moradia, saúde, acesso a transporte e oportunidades de ascensão no trabalho... Estudos e pesquisas relacionadas à discriminação racial demonstram como as mulheres negras são mais vulneráveis e atingidas pela discriminação institucional dos serviços públicos [...]. Em diversas reuniões da CPMI com os movimentos de mulheres, houve relatos de racismo institucional praticado contra mulheres indígenas e negras nas delegacias de polícia e no sistema de saúde [...]. Embora esta seja uma realidade presente na vida das mulheres, as políticas públicas específicas destinadas a enfrentar o racismo institucional ainda não foram absorvidas pela maioria dos serviços... A Secretaria de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR – vem desenvolvendo uma série de políticas destinadas ao enfrentamento do racismo e à promoção da igualdade racial... Vencer o racismo institucional e social requer políticas de caráter permanente do Estado brasileiro e nenhuma tolerância por parte do sistema de justiça. Nesse sentido, a CPMI considera fundamental que as políticas públicas de gênero aprofundem a discussão sobre o racismo institucional e prevejam medidas concretas para sua superação e não tolerância.” A CPMI recomenda ainda que “as capacitações dos profissionais dos sistemas de justiça e de saúde devem ter recortes específicos, assim como as políticas de gênero devem abarcar as múltiplas dimensões das discriminações e os atos de racismo institucional devem ser investigados pelas instituições e punidos na forma da lei” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 63 -4).

- Lesbofobia – A CPMI também recebeu do movimento de mulheres lésbicas relatos da prática da lesbofobia por instituições públicas e privadas [...]. Relatos de mulheres lésbicas sendo expulsas de estabelecimentos, como bares e restaurantes, e a dificuldade para registrar a ocorrência por discriminação são comuns [...]. Elas também relatam dificuldades para serem atendidas no sistema de saúde. “As políticas de gênero nem sempre abarcam essa dimensão da discriminação. A ausência de políticas específicas demonstra a dificuldade de incorporar o enfrentamento à lesbofobia na elaboração das políticas de enfrentamento às violências contra mulheres. Reflexo disso é que a CPMI recebeu muito pouca informação sobre as políticas de enfrentamento à lesbofobia dos estados. As mulheres lésbicas são invisíveis aos olhos dos poderes públicos, mas sofrem discriminações de todo o tipo” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 65).
- Mulheres com deficiências – “A invisibilidade da violência contra mulheres com deficiência é uma realidade que transparece na ausência de políticas públicas específicas... O índice de violências contra mulheres com deficiências é muito maior do que contra homens com deficiências, mostrando que, no tocante a essas transversalidades de gênero, quando há outra situação de subalternidade, de estigma, como é a deficiência, as mulheres são duplamente violentadas [...]. Com a velhice, todas as pessoas irão adquirir alguma deficiência, pois a deficiência faz parte da condição humana [...]. No entanto, inexistem políticas direcionadas a vencer o preconceito e a discriminação contra as mulheres com deficiência, razão pela qual a CPMI considera fundamental que esta dimensão da discriminação esteja prevista nas políticas públicas de enfrentamento às violências, nos currículos escolares e na atuação do sistema de justiça” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 65).

## 5. Análise dos convênios e repasse de recursos do Pacto

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).

- *“Todas estas variáveis permitiram montar um quadro da atual política pública para as mulheres em nível federal e estadual. De 2003 a 2012 foram celebrados 802 convênios na Ação – Enfrentamento da Violência Contra a Mulher. É importante ressaltar que a CPMI analisou apenas os convênios realizados com recursos próprios da SPM, pois não foi possível identificar em outros ministérios a execução da política transversal.” Pode-se perceber, em uma análise geral, que “os estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul são responsáveis por aproximadamente 22% de todos os Convênios estabelecidos com a SPM no período analisado [...]. Estados como o Espírito Santo, Alagoas, Paraíba e Goiás... celebraram poucos convênios... A Região Centro-Oeste, mesmo possuindo três de suas quatro unidades da Federação na lista das 10 mais violentas contra a mulher, recebeu o menor número de convênios.” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 66 -7).*

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

O Relatório apresenta inúmeros gráficos com informações sobre os percentuais de convênios em cada região; os valores de recursos da SPM no período analisado; número de convênios aprovados por ano; os repasses de recursos para os estados/regiões; repasses segundo o tipo de convenientes (municípios, estados, ONGs, universidades e outros); repasses segundo o tipo de atividade a ser desenvolvida (capacitação, implementação, assistência jurídica, etc.) e outros gráficos.**126**

Para a CPMI, o verdadeiro divisor de águas é a criação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres que, praticamente, triplicou os recursos de 2006 para 2007. Chama à atenção a participação de universidades públicas na celebração de convênios. A CPMI entendeu como salutar tal parceria, uma vez que a inclusão destes importantes parceiros na construção de instrumentos de avaliação e monitoramento da violência contra as mulheres tem permitido a construção de indicadores para as políticas públicas.

Por sua vez, é inegável o benefício atingido com o fortalecimento das entidades da sociedade civil para a articulação da política nos estados, por serem atores importantes atuando no monitoramento do desenvolvimento da política. A CPMI pôde observar, em todas as visitas feitas aos estados e ao Distrito Federal, que não há política eficiente sem a presença de movimento de mulheres fortalecido. Ressalta-se que não há inconveniente em que os repasses vultosos sejam feitos à sociedade civil, desde que bem definidos e monitorados. No entanto, a política deve ser estruturada, organizada e mantida pelo estado.

Finalmente, o Relatório apresenta uma análise do planejamento orçamentário e da execução dos Programas e Ações de Combate à Violência Contra a Mulher, por entender que as intervenções governamentais voltadas para o enfrentamento à violência contra a mulher somente alcançam materialidade quando transitam pelos

instrumentos de planejamento e gestão orçamentários. A CPMI se debruçou sobre as seguintes questões:

*“Quais as necessidades estimadas de recursos para o enfrentamento desse problema e para que ações esses recursos devem ser canalizados? Quanto tem sido destinado para ações de combate à violência contra a mulher no orçamento federal e em que ações esses recursos têm sido alocados? Qual o desempenho da execução orçamentária e financeira dos recursos autorizados para as políticas de combate à violência contra a mulher? Que fatores explicam o desempenho verificado na execução orçamentária e financeira dos recursos alocados?” (COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO, 2013, p. 92).*

Com base nesta análise, a CPMI recomenda ao Governo Federal (páginas 97 a 106):

#### **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).

Entre as páginas 107 e 821, o Relatório reporta-se à situação de enfrentamento da violência contra as mulheres em cada um dos 27 estados brasileiros. Por fim, na página 1037, o Relatório aponta suas conclusões e apresenta diversas recomendações para o Executivo (Federal, Estadual e Municipal), o Judiciário e o Legislativo.