PESQUISAS E AÇÕES EM Saúde Pública
Edição XVI

Capítulo 7

POLÍTICAS PÚBLICAS NO COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

ANGENILDA DOS REIS GONÇALVES[1]
GILBERTO CLÓVIS JOSEMIN[2]
JOELITA DE ALENCAR FONSECA SANTOS[3]
JOÃO PAULO BARROS IBIAPINA[4]
MARIA DAS GRAÇAS DE MELO SOUSA[5]
FRANCISCO GAUNIÉ DE SOUSA PESSÔA [6]
MÁRCIA ASTRÊS FERNANDES[7]

1. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Católica de Brasília. Gestora em Políticas Públicas e Gestão Governamental da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal.
2. Doutor em Administração. Professor e Pesquisador da Universidade Católica de Brasília.
3. Doutora em Engenharia Biomédica pela UNIVAP. Professora Adjunta da Universidade Federal do Piauí.
4. Acadêmico de Enfermagem da Universidade Federal do Piauí.
5. Doutoranda em Enfermagem da Universidade Federal do Piauí. Mestre em Saúde e Comunidade pelo Programa de Pós-Graduação em Saúde e Comunidade da Universidade Federal do Piauí. Enfermeira no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí.
6. Mestrando em Ciências da Saúde pela Universidade Federal do Piauí. Coordenador de Enfermagem do Hospital Areolino de Abreu.
7. Pós-Doutora em Enfermagem Psiquiátrica pela Universidade de São Paulo. Professora Associada da Universidade Federal do Piauí. Bolsista Produtividade CNPq-Nível E.

Palavras-chave:
Violência de gênero; Violência contra a mulher; Políticas públicas.

doi 10.59290/978-65-6029-115-7.7

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas define a violência contra as mulheres como qualquer ato de violência de gênero que resulte ou possa resultar em danos ou sofrimentos físicos, sexuais ou mentais para as mulheres, inclusive ameaças de tais atos, coação ou privação arbitrária de liberdade, seja em vida pública ou privada (OPAS, 2023).

A violência contra a mulher não é um fenômeno recente, o que é recente é a preocupação com a superação desse problema e a criminalização da violência contra as mulheres. No Brasil, apenas em agosto de 2006, foi sancionada a Lei 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, visando incrementar e destacar o rigor das punições para esse tipo de crime; e somente em 2015 foi sancionada a Lei 13.104/2015, a Lei do Feminicídio, classificando-o como crime hediondo.

Muitos são os fatores que levam as mulheres a permanecerem em um relacionamento abusivo, expostas a todo tipo de violência. Entretanto, dois deles se destacam: o desequilíbrio de poder e a intermitência do abuso. Isso é denominado ciclo de violência, caracterizado por um conjunto de ações que culminam na violência doméstica propriamente dita. Primeiramente, é visto um clima de tensão, representado por insultos e intimidações, até ocorrer as agressões, representadas como episódio agudo dos casos de violência. Posteriormente, ocorre o processo de negação da vivência da violência, com esperança de término desse ciclo, contudo, o que se observa é o acúmulo de pequenos conflitos, gerando novamente a iniciação de todo o processo (MARQUES *et al.*, 2019; GOMES *et al.*, 2015).

Dessa forma, a violência acaba por se tornar parte cotidiana da vida de milhares de meninas e mulheres brasileiras. Em 2023, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública divulgou a quarta edição da pesquisa Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil, que mostrou que quase 30% das brasileiras sofreram algum tipo de violência ou agressão durante o ano de 2022 (FBSP, 2023).

Cerqueira e Bueno (2023), com base nos dados da Pesquisa Nacional de Saúde (PNS/IBGE) e em registros administrativos nacionais, estimaram que, a cada ano, haveria no mínimo 822 mil estupros no país, sendo que apenas 8,2% desses casos chega ao conhecimento das polícias. Sobre o feminicídio, o Brasil registrou 1.463 casos de mulheres que foram vítimas de feminicídio em 2023, ou seja, cerca de 1 caso a cada 6 horas. Esse é o maior número registrado desde que a lei contra feminicídio foi criada, em 2015.

Esses números alarmantes da violência contra as mulheres nos últimos anos pode ser explicado por algumas hipótese; em primeiro lugar, houve uma redução significativa do orçamento público federal para as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres, em segundo, o radicalismo político, com o recrudescimento do conservadorismo, que reforça os valores do patriarcado, que pode ter contribuído para impulsionar os atritos e a violência de gênero contra mulheres na sociedade, e, em terceiro, a pandemia da Covid-19 também pode ter tido um efeito na dinamização da violência contra as mulheres, pois o isolamento social, ao mesmo tempo em que prejudicou o funcionamento dos serviços de proteção às umlheres, pode ter contribuído para acirrar a violência no lar, não apenas pelos conflitos domésticos, em um cenário de maior convivência emtre os cônjuges, mas pelo menor controle social da violência eventualmente perpetrada (CERQUEIRA & BUENO, 2023).

Reconhece-se que a violência sofrida pelas mulheres é um problema que envolve toda uma teia de relações, ou seja, não diz respeito só à mulher, mas à sociedade. Estamos diante de uma questão social, que exige ação política e esforço reflexivo para a mudança de paradigmas, pois, mesmo diante de indicadores dramaticos como os citados, há grande desconhecimento sobre a violência de gênero no Brasil (BRAZÃO & OLIVEIRA, 2010). É necessário questionar como as políticas públicas instituídas têm repercutido verdadeiramente nas vidas dessas mulheres.

Desse modo, esse estudo tem como objetivo analisar a literatura científica que versa sobre as políticas públicas de enfrentamento da violência contra as mulheres no ambiente doméstico.

MÉTODO

Trata-se de um estudo teórico do tipo reflexivo, caracterizado como uma formulação discursiva aprofundada com foco no constructo teórico da área correspondente ou discussão sobre um tema específico, estabelecendo analogias, apresentando e analisando diferentes pontos de vista, teóricos e/ou práticos, que, nesse caso em particular, consiste em refletir sobre as políticas públicas de combate à violência contra a mulher no contexto brasileiro.

Por se tratar de um artigo de reflexão, e não uma revisão de literatura, não se delineou especificamente critérios de exclusão e inclusão para a seleção do material bibliográfico. As referências teóricas utilizadas foram selecionadas levando em consideração a abordagem acerca do tema, independente do recorte temporal. Através da abordagem qualitativa, os pesquisadores interpretaram e analisaram os elementos teóricos obtidos no levantamento bibliográfico.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Violência contra a mulher

Ao longo da história, as mulheres foram frequentemente relegadas a papéis secundários, limitadas ao âmbito doméstico e à maternidade, constantemente pressionadas a manter uma imagem de pureza e submissão, com sua honra vinculada à virgindade. A esfera pública era dominada por homens, enquanto as mulheres enfrentavam restrições na participação social. A noção de paternidade muitas vezes presumia a fidelidade feminina, refletindo desigualdades profundas (DIAS, 2021).

Ainda sob o ponto de vista de Dias (2021), a persistente ideologia patriarcal influencia muitas sociedades, perpetuando uma visão machista que coloca o homem em posição de superioridade sobre a mulher. Essa mentalidade errônea leva alguns homens a acreditarem que possuem controle absoluto sobre as mulheres, tratando-as como propriedades. Essa noção distorcida de poder justifica, para alguns, o uso de violência ou coerção física contra as mulheres, especialmente quando se sentem desafiados ou ameaçados em sua suposta autoridade.

Os estudos de Schons e Savitski (2021) revelaram que a questão da violência doméstica contra as mulheres é um fenômeno moldado ao longo da história e da cultura, profundamente enraizado nas interações sociais. Esse fenômeno reflete as relações de gênero desiguais, uma construção social que define rigidamente os papéis e espaços a serem ocupados por homens e mulheres, perpetuando uma suposta superioridade de poder do homem sobre a mulher.

Refletindo sobre as nuances da violência de gênero, é essencial considerar as descobertas recentes de pesquisadoras como Vasconcellos e Cecchetto (2019), as quais apontam que pesquisas sobre violência contra a mulher e relações de gênero têm suscitado interesse em di-

versos segmentos sociais, gerando amplo e relevante conhecimento científico nesse campo. No entanto, ao abordar a violência contra a umlher, é importante destacar as disparidades na violação dos direitos humanos entre os gêneros.

Vasconcellos e Cecchetto (2019) também ressaltam que muitas mulheres, mesmo com a legislação que as ampare, ainda têm dificuldade em denunciar seu agressor e muitas vezes a relação afetiva acaba sendo um empecilho para se efetivar uma denúncia, visto que uma vez tomada a decisão de representação, o Ministério Público apresentará queixa ao tribunal por violência doméstica e familiar contra a mulher, sendo iniciado o processo-crime.

Portanto, é crucial o papel do Estado em criar e efetivar políticas públicas capazes de ajudar essas mulheres a saírem dessas situações de violência.

Políticas Públicas para o enfrentamento da violência contra as mulheres

A compreensão da violência contra a umlher como um problema público brasileiro vêm sendo construído desde a década de 1980 a partir das reivindicações feministas em torno da questão da violência. Este movimento tinha como objetivo desconstruir as noções de crime de honra ou por amor e demonstrar como as mulheres eram vítimas de violência por conta das relações de gênero historicamente construídas e que destinavam às mulheres um lugar de subserviência (JOHAS, 2020).

Em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que tinha como missão promover e monitorar a criação e manutenção de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) e Casas-Abrigo. No mesmo ano de criação do CNDM, foi criada a primeira Delegacia de Defesa da Umlher e, no ano seguinte, em 1986, foi criada no Estado de São Paulo, a primeira Casa-Abrigo para proteção de mulheres em risco de morte (BRASIL, 2011).

Estas foram as primeiras políticas de Estado de promoção e proteção das mulheres, conquistadas pela luta feminista e que serviram de base para as demais políticas deste campo (BRASIL, 2011). Um avanço importante nas políticas para mulheres aconteceu no ano de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres; a partir desse momento, foi possível ampliar os investimentos e criar serviços como os Centros de Referência, as Defensorias da Mulher e das Redes de Atendimento (BIGLIARDI *et al.*, 2016).

As políticas públicas desempenham um papel essencial para a formação e evolução da sociedade, facilitando a cooperação e canalizando recursos para o bem-estar coletivo. De acordo com a Secretaria de Políticas para as Mulheres, essas políticas devem ser fundamentadas em orientações e critérios que direcionam as ações governamentais, devem ainda se estruturar em normativas, práticas e iniciativas que conectam o setor público à sociedade, estabelecendo, assim, uma ponte entre os diferentes atores sociais e entidades governamentais (BRASIL, 2006).

Pôde-se observar que as últimas décadas trouxeram avanços significativos em direção ao reconhecimento dos direitos fundamentais das mulheres, no entanto, como destaca Aguiar (2021), a luta por igualdade de gênero e o combate à discriminação persistem em diversas esferas da sociedade, mulheres ainda enfrentam disparidades salariais, dificuldades de ascensão profissional, violência doméstica e obstáculos na participação política.

O Estado brasileiro tem o dever de proteger as mulheres contra a violência. Por esse motivo, políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres incluem medidas preventivas, repressivas, e a punição dos agressores

(BRASIL, 2006). A questão da violência doméstica contra as mulheres é um problema social e de saúde pública que exige atenção e ação imediatas. Este contexto é abordado por Costa *et al.* (2023), quando diz que a violência doméstica contra mulheres provoca impactos profundos na saúde física e mental, resultando em consequências prolongadas, como incapacidade laboral, isolamento social e angústia emocional.

Dentre as medidas mais importantes no sentido de proteção à mulher destaca-se a Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, e a Lei 14.188, de 28 de julho de 2021. Cabe, portanto, discutir as dimensões dessas duas leis e sua importância no processo de afirmação dos direitos de proteção de mulheres vítimas de violência.

Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha

Com a promulgação da Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como Lei Maria da Penha, o Estado brasileiro estabeleceu medidas para combater qualquer forma de violência contra a mulher, aumentando a severidade das punições aplicadas aos agressores.

A referida Lei ganhou este nome em homenagem à Maria da Penha Maia Fernandes, farmacêutica cearense, que lutou na justiça brasileira por vinte anos para ver seu agressor julgado e preso. Com a ajuda de Organizações Não Governamentais, conseguiu enviar o relato de seu caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA), que, pela primeira vez na história, acatou uma denúncia de violência doméstica e conseguiu que em 2002 o agressor de Maria da Penha fosse preso. Este processo, conduzido pela OEA, condenou o Brasil por crime de negligência e omissão em relação à violência doméstica, recomendando que fosse criada uma legislação adequada a esse tipo de violência (BIGLIARDI *et al.*, 2016).

Dentre os mecanismos de proteção da Lei Maria da Penha destaca-se: a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; a proibição da aplicação de penas pecuniárias aos agressores; a possibilidade de concessão de medidas protetivas de urgência; e o caráter híbrido das ações, que podem ser, a um só tempo, penais e cíveis. Além disso, a Lei Maria da Penha reafirmou os serviços existentes e previu a criação de novos, o que resultou nos seguintes serviços especializados: casas-abrigo; delegacias especializadas; núcleos de defensoria pública especializados; serviços de saúde especializados; centros especializados da mulher; Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e; promotorias públicas especializadas ou núcleos de gênero do Ministério Público (BRASIL, 2006).

Esta Lei busca lidar com cinco fatores que desafiaram as intervenções em casos de violência doméstica ao longo de quatro décadas: 1) lidar com a definição de violência contra a mulher com um *status* diferenciado dos demais crimes; 2) facilitar a manutenção das queixas e pronunciamento das denúncias; 3) garantir a segurança da mulher vítima através de medidas protetivas; 4) promover a ação de uma rede de serviços na prevenção e intervenção em casos de violência contra as mulheres; e 5) impedir as transações penais (especialmente o pagamento de cestas básicas) priorizando ações de educação e de ressocialização dos agressores (BRASIL, 2006).

Lei 14.188, de 28 de julho de 2021

A violência psicológica contra a mulher teve sua primeira regulamentação com o advento da Lei 11.340/2006. Os estudos de Figueiredo (2021), apontam que a Lei 14.188 de 2021 trouxe importantes mudanças no tratamento da violência doméstica contra a mulher. A lei esta-

belece a necessidade de os órgãos de segurança pública estabelecerem um canal de comunicação imediata com as entidades privadas participantes do programa em todo o país, para fornecer assistência e segurança à vítima assim que a denúncia for feita por meio do código "sinal em formato de X", preferencialmente feito na mão e na cor vermelha.

Além disso, a Lei 14.188 de 2021 introduziu importantes modificações no artigo 12-C da Lei Maria da Penha que preveem o afastamento imediato do agressor do lar, domicílio ou local de convivência com a vítima, caso haja risco atual ou iminente à vida ou à integridade física ou psicológica da mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou de seus dependentes (FIGUEIREDO, 2021).

Essa lei representa um avanço legislativo no que concerne à proteção das mulheres no ordenamento jurídico brasileiro, pela criminalização dessa violência. Ainda assim, percebe-se o aumento nos índices de violência e as barreiras no que concerne à denúncia. Ainda há muito a ser percorrido na luta contra a violação dos direitos humanos, para a proteção das vítimas afim de mitigar todas as formas de violência contra as mulheres (DANTAS, 2022).

Apesar de parecer uma medida simples, esta lei tem se mostrado eficaz no combate à violência doméstica, tendo, além do efeito reativo, um forte efeito preventivo de caráter pedagógico, que inibe a conduta da agressão visto que sua comunicação pode ser feita de forma mais simples e rápida. Nesse sentido, a Lei 14.188/2021 se mostra essencial no combate à violência doméstica, com impacto direto na vida das mulheres no país como uma ação afirmativa de grande relevância no contexto de garantia e salvaguarda da dignidade da mulher, ampliando as possibilidades de identificação em casos de agressão sofridos (ANJOS & BARROSO, 2022).

CONCLUSÃO

A violência contra a mulher é uma das mais graves violações dos direitos humanos, manifestando-se sob diversas formas que vão desde agressões físicas e psicológicas até discriminações estruturais em sociedades ao redor do mundo. Diante desse cenário, é fundamental que as políticas públicas ofereçam suporte robusto para as vítimas, priorizando não apenas a mitigação das sequelas do abuso, mas também o fortalecimento da autonomia feminina.

Um dos maiores desafios no que diz respeito às políticas públicas de enfrentamento à violência encontra-se no monitoramento das ações desenvolvidas nos estados e municípios brasileiros e no acompanhamento das políticas e de sua efetividade, pois requer um processo de comunicação contínua entre os entes federativos. Além disso, necessita de sistemas de informação capazes de gerar dados que contribuam para o gerenciamento dos serviços e da compreensão das dimensões da violência assim como possibilitem a avaliação dos esforços institucionais empreendidos.

Ao refletir um compromisso público com a igualdade de gênero e os direitos humanos, a legislação contribui para a mudança cultural necessária para desmantelar as normas sociais e os estereótipos de gênero que perpetuam a violência contra as mulheres. É essencial fortalecer as redes de apoio para mulheres vítimas de violência doméstica e priorizar o combate à violência psicológica, devido à sutileza de sua natureza. A educação e sensibilização são vitais para que as vítimas reconheçam e busquem ajuda, promovendo recuperação e proteção adequadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, A. G. Mulheres têm conquistas, mas caminho ainda é longo para igualdade. Agência Brasil, 8 mar. 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2021-02/mulheres-tem-conquistas-mas-caminho-ainda-e-longo-para-igualdade. Acesso em: 31 mar. 2024.

ANJOS, R.B.C. & BARROSO, A.C. A criminalização da violência psicológica contra a mulher: a nova lei nº 14.188/2021. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, p. 376, 2022. doi: 10.51891/rease.v8i6.5838.

BIGLIARDI, A.M. *et al*. O impacto das políticas públicas no enfrentamento à violência contra a mulher: implicações para a Psicologia Social Comunitária. Boletim Academia Paulista de Psicologia, v. 36, p. 262, 2016.

BRAZÃO. A. & OLIVEIRA G. C. Violência contra as mulheres: uma história contada em décadas de lutas. Brasília: CFEMEA, 2010.

BRASIL. Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Presidência da República, 2006.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres. Brasília: Presidência da República, 2011.

BRASIL. Lei nº 14.188, de 28 de julho de 2021. Violência Psicológica contra a mulher. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29jul. 2021.

CERQUEIRA, D. & BUENO, S. Atlas da violência 2023. Brasília: Ipea; FBSP, 2023.

DANTAS, C.E.C. As implicações da criminalização da violência psicológica contra a mulher pela Lei 14.188 no que concerne ao combate à violência contra a mulher. Revista Avant, 2022.

DIAS, M.B. Quando a vítima é mulher. Maria Berenice Dias, 3 set. 2021. Disponível em: https://berenicedias.com.br/quando-a-vitima-e-mulher/. Acesso em: 31 mar. 2024.

FIGUEIREDO, R. Violência doméstica contra a mulher e lei n.14.188/2021. 2021. Mimeo. Disponível em: https://mpba:mp:br/sites/default/files/biblioteca/criminal/artigos/codigo_penal_-_parte_especial/atualizacao_em_direito_penal_-_lei_14:188_de_2021:pdf. Acesso em: 31 mar. 2024.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. Visível e invisível: a vitimização de mulheres no Brasil. 4. ed. [S.l.]: FBSP, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Pesquisa Nacional em Saúde, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9160- pesquisa-nacional-de-saude.html. Acesso em: 31 mar. 2024.

JOHAS, B. A vida das mulheres importa?: violência de gênero e justiça social no Brasil. In: JOHAS, B. *et al.*, organizadores. Violências e resistências: estudos de gênero, raça e sexualidade. Teresina: EDUFPI, 2020.

MARQUES, B.O.M. *et al*. Lei Maria da Penha: uma análise crítica à luz da criminologia feminista. Saúde em Debate, v. 43, p. 140, 2019. doi: 10.1590/0103- 11042019S412.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE - OPAS. Violência contra as mulheres. OPAS, 2023. Disponível em: https://www.paho.org/pt/topics/violence-against-women. Acesso em: 17 jun. 2023.

SCHONS, S. & SAVITSKI, L. A violência doméstica/intrafamiliar contra a mulher: caminhos para seu enfrentamento. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, v. 6, p. 73, 2021. doi: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/lei/seu-enfrentamento.

VASCONCELLOS, N.A.V. & CECCHETTO, F.R. Violência contra a mulher: uma análise dos desdobramentos da denúncia na cidade de Vitória/Es. Seminário Internacional Fazendo Gênero, Florianópolis, SC, 2019.