



ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA SEXUAL CONTRA A MULHER

Ludmila Fontenele Cavalcanti¹
Kamila Delfino Santos Corgozinho²
Amanda Caicó Collares de Lima³

Resumo

Pretendeu-se mapear e analisar os documentos oficiais sobre as políticas públicas nacionais de enfrentamento à violência sexual em três países. A alta magnitude, a complexidade relacionada às situações de violência sexual contra a mulher e as consequências impostas às vítimas requisitam uma abordagem intersetorial e interdisciplinar dos profissionais, dos gestores e dos formuladores de políticas públicas no seu enfrentamento. Esse estudo qualitativo baseou-se em fontes documentais. Embora as políticas públicas nacionais de enfrentamento à violência de gênero nos três países tenham como referência marcos internacionais comuns e apontem para um processo de ampliação, envolvendo redes intersetoriais e mudanças no aparato legal, a implementação de programas e ações governamentais, em nível nacional, dirigidas às situações de violência sexual, vêm percorrendo trajetórias específicas. Isso decorre da visibilidade que o tema vem assumindo nas agendas públicas, do seu enquadramento conceitual, das estruturas disponíveis, da interferência dos movimentos sociais e dos contextos culturais específicos.

Palavras-chave: violência sexual; políticas públicas; enfrentamento.

1 INTRODUÇÃO

Essa trabalho insere-se numa pesquisa multicêntrica cujo objetivo é dimensionar o conhecimento produzido sobre violência sexual e as estratégias de enfrentamento em diferentes contextos. Assim, pretendeu-se mapear e analisar preliminarmente os documentos oficiais sobre as políticas públicas nacionais de enfrentamento à violência sexual em três países (Brasil, Portugal e Espanha).

Tomou-se como referência o conceito de **violência sexual contra a mulher**, entendida como uma das expressões da violência de gênero, e de **políticas públicas voltadas para o enfrentamento à violência sexual contra a mulher**. O conceito de violência sexual compreende uma variedade de atos ou tentativas de relação sexual sob coação ou fisicamente forçada no casamento ou em outros relacionamentos (OMS, 2002). A violência sexual é uma das manifestações da violência de gênero mais cruéis e persistentes, considerada um fenômeno multifacetado, com raízes histórico-culturais, permeado por questões étnico-raciais, de classe e de geração e de alta magnitude (Ministério da Saúde, 2010). Apesar do reconhecimento da validade teórica da definição ampla de violência sexual da OMS, diferentes estudos se utilizam de definições operacionais que podem dificultar a comparabilidade desse fenômeno (Contreras et al, 2010).

A violência sexual perpetrada contra a mulher pode causar morte e incapacidade com maior prevalência entre as mulheres em idade reprodutiva; acontece nas diferentes

¹ ludmila.ufrj@gmail.com - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

² kamila.ssocial@yahoo.com.br - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Centro Universitário Anhanguera de Niterói.

³ amandacaico@ig.com.br - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

etapas do ciclo de vida; anula a autonomia da mulher e mina seu potencial como pessoa e membro da sociedade. E, não menos importante, provoca repercussões intergeracionais.

A complexidade relacionada às situações de violência sexual contra a mulher e as consequências impostas às vítimas requisitam uma abordagem intersectorial e interdisciplinar dos profissionais, dos gestores e dos formuladores de políticas públicas no seu enfrentamento.

2 DESENVOLVIMENTO

Esse estudo, de abordagem qualitativa (Minayo, 2005), baseou-se em fontes documentais de três países (Brasil, Portugal e Espanha), de caráter bibliográfico e documentação oficial.

Magnitude da violência sexual nos contextos do estudo

A violência sexual praticada por parceiro íntimo é comum em diferentes regiões. No caso brasileiro, 10,1% das mulheres em São Paulo e 14,3% na Zona da Mata pernambucana relataram já haver sido forçadas fisicamente a ter relações sexuais quando não queriam, ou forçadas a práticas sexuais por medo do que o parceiro pudesse fazer, ou forçadas a uma prática sexual degradante ou humilhante (Grupo Brasileiro do WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women, 2002).

Com base nos registros policiais, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013), ocorreram 50.617 casos de estupro em 2012 (26,1 estupros por grupo de 100 mil hab.), o que representa um aumento de 18,17% em relação a 2011.

Segundo o Estudo de avaliação do IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica (2011-2013), 35,7% das mulheres em Portugal são afetadas pela violência sexual. Segundo pesquisa da Agência para os Direitos Fundamentais da União Europeia (UE), realizada em 2012, 24% das mulheres inquiridas na pesquisa afirmam já ter sido vítimas de alguma forma de violência física ou sexual. Estes números, inferiores à média europeia, colocam Portugal entre os países com menor incidência do fenômeno. Os resultados apontam ainda que a violação dentro do casamento não é uma raridade e que uma em cada cinco grávidas foi violentada pelo parceiro atual. Em relação à agressão física e/ou sexual cometida pelo parceiro, as portuguesas recorrem mais do que a média das europeias à polícia e ao hospital. Nos 12 meses anteriores à realização do estudo, 3,7 milhões de mulheres sofreram violência sexual e 13 milhões foram alvo de violência física (European Union Agency for Fundamental Rights, 2014).

Na Espanha, os dados do "Macrosurvey Violência de Gênero 2011", apontam que 10,9% dos entrevistados relatam ter sofrido violência doméstica em algum momento da vida foi, o que equivale a mais de 2.150.000 mulheres. O abuso sexual foi mencionado por cerca de 600.000 mulheres (3,0%) (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012). Observou-se um aumento significativo na proporção de mulheres que afirmou em 2011 ter sido abusada em algum momento da vida em relação aos anos anteriores. A prevalência de violência física e sexual global anual estimada foi de 15,7% (Ruiz-Perez et al, 2010).

Políticas públicas de enfrentamento à violência sexual contra a mulher

Brasil

No Brasil, a violência sexual é considerada como qualquer forma de atividade sexual não consentida (Lei Ordinária 12.845, de 01 de agosto de 2013. Art. 2). O direito a uma vida sexual satisfatória livre de violência, coerção ou risco de gravidez não desejada e de não adquirir doença, é um dos direitos sexuais e reprodutivos mais básicos da mulher.

Desde 2003, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) atua no enfrentamento à violência contra a mulher tendo por base a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (SPM, 2004), estruturada a partir do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) (SPM, 2003).

Essa Política abrange o apoio a serviços especializados; capacitação de agentes públicos para prevenção e atendimento; incentivo à articulação dos poderes públicos para

constituição de atendimento multidisciplinar em rede; apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e ampliação do acesso das mulheres aos serviços de Justiça e à Segurança Pública (SPM, 2006).

Essa abrangência é retratada em diferentes documentos e leis publicados neste período, a exemplo dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, a Lei Maria da Penha, a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência, as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, Norma Técnica do Centro de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Norma Técnica das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, entre outros.

Nesse processo, destaca-se a construção da Norma Técnica Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual Contra Mulheres e Adolescentes, editada em 1999, e constantemente revisada, que buscou organizar a atenção nos serviços públicos, normatizar o atendimento clínico, os cuidados médicos e de enfermagem, a coleta de material para identificação do agressor, a anticoncepção de emergência e a prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST)/Aids (Ministério da Saúde, 2010). A Norma Técnica vem sendo traduzida para os serviços de saúde sob o formato de protocolo, ou seja, um plano escrito que define, para uma realidade específica, os procedimentos que devem ser seguidos para identificar e responder apropriadamente às vítimas de violência sexual.

Em relação à construção de estatísticas oficiais, o sistema de notificação compulsória dos casos de violência contra a mulher (SINAN), sob responsabilidade do Ministério da Saúde; e o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), que inclui o Módulo Registro das Ocorrências, o Módulo Perfil das Instituições de Segurança Pública, a Pesquisa Nacional de Vitimização, o Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, sob responsabilidade da SENASP/Ministério da Justiça, são fundamentais para dimensionar as situações de violência contra a mulher, proteger os sujeitos envolvidos, monitorar as políticas públicas e favorecer a articulação de ações intersetoriais. Também contribui para o conjunto de registros o “Ligue 180”, serviço de atendimento com foco no acolhimento, orientação e encaminhamento para os serviços da Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em todo o território nacional.

Em 2007, foi lançado pelo governo federal o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, cuja construção partiu da concepção de que o enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher só será possível com a implementação de ações integradas, organizadas em quatro áreas estruturantes: a) consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, incluindo a implementação da Lei Maria da Penha; b) promoção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e enfrentamento à feminização da Aids e outras DST; c) combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e d) promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão (SPM, 2007).

A noção de enfrentamento que vem sendo adotada nos Planos Nacionais não se restringe apenas à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres. O enfrentamento nessa perspectiva requer a ação conjunta dos diversos setores envolvidos com a questão (saúde, segurança pública, justiça, educação, assistência social, entre outros).

Portugal

Precisamente no campo das políticas públicas, o Plano Global para a Igualdade de Oportunidades, lançado em 1997, configurou-se como a primeira estratégia integrada de políticas públicas na área da igualdade de gênero em Portugal (Portugal, 2013).

Nesse contexto, objetivou-se a prevenção da violência e a garantia de proteção adequada às vítimas de crimes de violência. Dois anos mais tarde, a violência doméstica assumiu particular preocupação para o Estado português, especialmente ao nível das relações conjugais, ensejando o I Plano Nacional contra a Violência Doméstica (Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/99, de 15 de junho).

Desde então, e através dos sucessivos Planos Nacionais contra a Violência Doméstica, a abordagem ao fenómeno da violência doméstica tem acompanhado, a nível nacional, a evolução das diretrizes europeias e internacionais nesta matéria, assentando numa política concertada e estruturada com o objetivo de proteger as vítimas, condenar e recuperar os(as) agressores(as), conhecer e prevenir o fenómeno, qualificar profissionais e dotar o País de estruturas de apoio e de atendimento, convocando o poder local e as organizações da sociedade civil para uma união de esforços e estratégias que erradiquem a violência doméstica e a violência de gênero no país.

Esta trajetória de quase duas décadas tem sido possível também pelo conhecimento que foi sendo adquirido sobre o fenómeno, desde o primeiro inquérito realizado sobre a prevalência da violência contra as mulheres, em 1995, ao segundo inquérito nacional sobre violência de gênero, realizado em 2007.

A contribuição da investigação científica possibilitou a visibilidade dos impactos da violência doméstica, especificamente os seus custos sociais, económicos e individuais. O papel da investigação científica foi também preponderante para a contínua evolução do próprio conceito de violência doméstica em Portugal, hoje estabelecido no artigo 152.º do Código Penal, com a alteração efetuada pela Lei n.º 19/2013, de 21 de fevereiro.

O IV Plano Nacional contra a Violência Doméstica privilegiou o monitoramento e avaliação interna e externa. Operativamente, o V PNPCVDG assume ainda uma maior incidência no campo da violência doméstica, procurando ampliar sua intervenção para as outras formas de violência de gênero. Nesse sentido, o III Programa de Ação para a Prevenção e Eliminação da Mutilação Genital Feminina 2014 -2017 é parte integrante do V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Gênero 2014-2017 (V PNPCVDG).

O V PNPCVDG apoia-se nos pressupostos da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), alargando o seu âmbito de aplicação, até aqui circunscrito à violência doméstica, a outros tipos de violência de gênero, como a mutilação genital feminina e as agressões sexuais. Portugal foi o primeiro país da União Europeia a ratificar este instrumento internacional.

Portugal tem investido fortemente na prevenção da violência doméstica e de gênero e na proteção das suas vítimas. O país aumentou a capacidade de acolhimento de emergência para vítimas de violência doméstica, criou um sistema de transporte seguro e acompanhado para as vítimas e encontrou soluções para o acesso à habitação a baixo custo para as vítimas.

Espanha

Embora já existisse legislação para regular as situações de abuso de mulheres na Espanha, é com a Lei 27/2003 de 31 de Julho, que foi regulada a proteção às vítimas de violência doméstica, quando a unificação de vários instrumentos de proteção e tutela de uma forma eficaz e coordenada, em um único juizado. No mesmo ano foi criada a Comissão para acompanhar a execução desta lei e aprovado protocolo de coordenação de ambas as jurisdições (cível e criminal), a fim de proteger eficazmente as vítimas de violência doméstica. O registro para proteção das vítimas de violência doméstica foi regulamentado pelo Decreto Real 355/2004, centralizando em uma única informação tomada no âmbito do processo penal, permitindo o acesso aos tribunais, Ministério Público e Polícia Judiciária (Bayona, 2013).

O Plano Urgente de 2004 para a Prevenção da Violência de Gênero lançou um decálogo de medidas, aí incluído o serviço de Teleassistência móvel para vítimas de violência doméstica. Também foram estabelecidos critérios de desempenho para as forças de segurança para a assistência e proteção das vítimas de violência doméstica e de gênero.

Numa perspectiva global, a Lei Orgânica 1/2004, de 28 de dezembro, de Proteção Integrada tratou pela primeira vez na Espanha, a questão da violência de gênero como um problema estrutural e político. Nesta lei uma série de medidas de proteção integral que visam prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher e assistir às vítimas foi

estabelecida. Nela estão incluídas questões relativas à prevenção, à repressão, ao cuidado e à indenização das vítimas, referindo-se a sua natureza global, como expressão do reconhecimento de que a violência doméstica é um fenômeno que exige abordagens multidisciplinares em áreas muito diferentes.

Em relação ao cuidado institucional, foram criados os seguintes órgãos administrativos: Delegação do Governo Especial sobre Violência contra as Mulheres e do Observatório de Estado sobre a Violência contra a Mulher, para promover a criação de políticas públicas voltadas para a proteção às vítimas de violência doméstica. No setor saúde foram criadas ações para detecção precoce e assistência às vítimas; programas de conscientização e treinamento para profissionais de saúde, a fim de melhorar as suas competências no diagnóstico precoce; além de protocolos de saúde.

O Conselho de Ministros, em 2006, aprovou o Plano Nacional de Conscientização e Prevenção da Violência contra a Mulher, bem como um catálogo de medidas urgentes nesta área. Esse plano teve como objetivo tornar-se uma ferramenta global e sistemática para o desempenho das administrações públicas no aumento da conscientização, para o conjunto da sociedade, sobre a extensão e as consequências da violência contra a mulher, além de tomar medidas para a sua prevenção e erradicação.

A partir de 2007 amplia-se a resposta institucional à violência doméstica no interior da Administração Pública, qualificando a informação, ampliando a abrangência da população atendida e expandindo os serviços existentes nas áreas da justiça, saúde e da comunicação.

Foi criada uma Rede Nacional de Abrigos para vítimas de violência em 2012, permitindo e facilitando a mobilidade das mulheres que querem ou precisam ficar longe de seu ambiente.

Em 2014, a Espanha ratificou a Convenção de Istambul. Entre as medidas previstas na Convenção e já realizadas na Espanha estão a formação de diferentes grupos profissionais envolvidos em situações de violência doméstica; informações de serviço e aconselhamento jurídico sobre a violência doméstica; concepção e atualização dos dados do sistema de informações estatísticas sobre a violência contra as mulheres; consciência cidadã e prevenção da violência doméstica através da implementação de campanhas de informação e sensibilização; existência de um dever de informar aqueles que, em virtude de seus cargos, profissões ou ocupações tiveram conhecimento de qualquer ofensa pública, como são os vários crimes de violência contra as mulheres, e garantir que as vítimas tenham acesso a medidas de proteção especiais (Bayona, 2013).

3 CONCLUSÃO

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), a Convenção de Belém do Pará, o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), a Declaração e Plataforma de Ação de Beijing e a Convenção de Istambul são considerados marcos internacionais fundamentais para a institucionalização da cidadania e dos direitos humanos das mulheres. Estes dispositivos usam uma estrutura de direitos humanos e uma perspectiva de gênero, e convocam os governos a prevenir e combater a violência contra as mulheres, incluindo a violência sexual.

Embora as políticas públicas nacionais de enfrentamento à violência de gênero nos três países tenham como referência marcos internacionais comuns e apontem para um processo de ampliação, envolvendo redes intersetoriais e mudanças no aparato legal, a implementação de programas e ações governamentais, em nível nacional, dirigidas às situações de violência sexual, vêm percorrendo trajetórias específicas. Isso decorre da visibilidade que o tema vem assumindo nas agendas públicas, do seu enquadramento conceitual, das estruturas disponíveis, da interferência dos movimentos sociais e dos contextos culturais específicos.

REFERÊNCIAS

- BAYONA J. Combate à Violência Género. Gabinete de Coordenação e Estudos. Segurança e Cidadania: Jornal do Ministério do Interior. No. 9, janeiro-junho 2013, p. 63-127.
- CONTRERAS JM, BOTT S, GUEDES A, DARTNALL, E. Violencia sexual en Latinoamérica y el Caribe: análisis de datos secundarios. Iniciativa de Investigación sobre la violencia sexual, 2010.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS. Violence against women: an EU-wide survey. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Ano 7. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2013. Disponível em: <http://www.midianews.com.br//storage/webdisco/2014/03/03/outros/343168dc26c081905ba5cd7b640e8a62.pdf>. Acesso em 02 jan. 2013.
- GRUPO BRASILEIRO DO WHO MULTI-COUNTRY STUDY ON WOMEN'S HEALTH AND DOMESTIC VIOLENCE AGAINST WOMEN. Violência contra a mulher e saúde no Brasil. Estudo multipaíses da OMS sobre saúde da mulher e violência doméstica. São Paulo/ Genebra: Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo/ Organização Mundial de Saúde, 2002.
- MINAYO MCS. Introdução. In: MINAYO MCS, ASSIS SG, SOUZA ER, organizadoras. Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005, p. 19-51.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes. Norma técnica. Brasília: Ministério da Saúde. 3ª revisão, 2010.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD. Macroencuesta de violencia de género, 2012.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Relatório Mundial de Violência e Saúde. Geneva: OMS, 2002.
- PORTUGAL. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género, 2014-2017. Diário da República, 1.ª série, N.º 253, 31 de dezembro de 2013.
- RUIZ-PÉREZ I, PLAZAOLA-CASTAÑO J, VIVES-CASES C, ET AL. Variabilidad geográfica de la violencia contras las mujeres en España. Gac Sanit. 2010, n. 24, p. 128-35.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). Enfrentamento à violência contra a mulher. Balanço de ações 2006 – 2007. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). Memória 2003-2006. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.
- SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES (SPM). Programa de Prevenção, Assistência e Combate à Violência Contra a Mulher – Plano Nacional: diálogos sobre violência doméstica e de gênero: construindo políticas públicas. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2003.